

Das interkantonale Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge

Kritik und Würdigung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte
an der hohen Juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Mario Pozzi

von Poschiavo



VERLAG PAUL HAUPT BERN 1950

Die Fakultät hat diese Arbeit am 2. Dezember 1948 auf Antrag von Prof. Dr. Hans Huber als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Der Dekan:

Prof. Dr. Alexander Beck



Die vorliegende Arbeit erscheint gleichzeitig als Band 59 der «Berner rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Abhandlungen» im Verlag Paul Haupt in Bern

Alle Rechte vorbehalten

Copyright 1950 by Paul Haupt, Berne

In der Schweiz gedruckt — Imprimé en Suisse — Printed in Switzerland

Buchdruckerei Paul Haupt, Bern

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

Allgemeiner Teil

§ 1. <i>Allgemeines</i>	
I. Armut	9
II. Folgen und Bekämpfung der Armut	9
III. Abgrenzung zwischen Sozialfürsorge und Armenfürsorge	10
§ 2. Die rechtshistorische Entwicklung der Armenpflege. Ausbildung des Gemeindebürgerrechts und Entwicklung der auf dem Gemeinde- bürgerrecht beruhenden Armenfürsorge	12
§ 3. Träger der Fürsorgepflicht	15
I. Die heimatliche Fürsorge	15
II. Die wohnörtliche Fürsorge	17
§ 4. Die heute geltende interkantonale Regelung	
I. Bundesrecht	19
II. Von der bundesrechtlichen Regelung abweichende Abmachungen der Kantone	24
§ 5. Das interkantonale Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge. Entstehungs- geschichte des gegenwärtigen Konkordates.	
I. Vorgänger	28
II. Allgemeiner Ueberblick über das Konkordat	32
A. Wesen und Zweck des Konkordates	32
B. Voraussetzungen des Konkordatsfalles	33
C. Die Behandlung des Konkordatsfalles	35
D. Ende des Konkordatsfalles	37
E. Das Streitverfahren	40
F. Uebrige Bestimmungen	41

Besonderer Teil

§ 1. Der Konkordatsfall	43
I. Das Bürgerrecht	43
II. Das Doppelbürgerrecht	43
A. Die Vereinbarung betr. die Unterstützung von Bedürftigen, die mehrere Kantonsbürgerrechte besitzen	46
B. Das Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge	46
III. Die Unterstützungseinheit	49
IV. Der Konkordatswohnsitz	51

A. Der selbständige Konkordatswohnsitz	52
B. Der unselbständige Konkordatswohnsitz	52
a) Der Wohnsitz der Ehefrau	53
b) Der Wohnsitz der Kinder	54
aa) Erwerbsfähige Kinder	55
bb) Erwerbsunfähige Kinder	55
C. Die Begründung des Konkordatswohnsitzes	59
D. Die Beendigung des Konkordatswohnsitzes	60
V. Die Wartefrist	63
Unterbrechung der Wartefrist	66
VI. Art. 2, Abs. 5	68
§ 2. Die Behandlung des Konkordatsfalles	
I. Normalfälle	70
A. Art und Maß der Unterstützung	70
B. Konkordatsanzeige	72
C. Das Einspracherecht des Heimatkantons	74
D. Die Kostenverteilung	77
E. Berechnung der Wohndauer	77
II. Anstaltsversorgung	79
1. Zulässigkeit einer verschiedenen Regelung	79
2. Kostenverteilung bei Anstaltsversorgung	82
3. Die Berechnung der Wohndauer bei Anstaltsversorgung	83
4. Begriff der Anstaltsversorgung	83
§ 3. Beendigung des Konkordatsfalles	86
I. Die Heimschaffung	86
A. Ausnahmen vom Verbot der Heimschaffung	86
a) Wegen fortgesetzter schuldhafter Mißwirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu	86
b) Wegen grober Täuschung der Armenbehörden und wegen wiederholt zweckwidriger Verwendung der Unterstützung	88
c) Wegen Freiheitsstrafe oder Ausweisung	89
d) Verhältnis zwischen Art. 13, Abs. 1 und Abs. 2	89
B. Berechtigung der Heimschaffung	91
II. Der Heimruf	92
A. Wegen dauernder Versorgung oder Unterstützungsbedürftigkeit	92
B. Bei Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit	92
C. Bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 13, 1.	93
D. Heimruf einzelner Glieder einer Unterstützungseinheit	93
III. Der Heimfall	94
IV. Beendigung des Konkordatsfalles wegen Freiheitsstrafe	94
§ 4. Das Verfahren bei Streitigkeiten aus dem Konkordat	95
I. Das Streitverfahren als solches	95
II. Die Zuständigkeit des Eidg. JPD	96
III. Das Zurückkommen auf erledigte Fälle	99
1. Das Entstehen von rechtskräftig erledigten Fällen	99
2. Anwendbarkeit von Art. 19	101

3. Nichtanwendbarkeit von Art. 19	101
4. Das Verfahren	102
5. Zurückkommen auf erledigte Fälle bei Rechtsirrtum	103
§ 5. Rechtsschutz der Bürger	105
I. Nach der Praxis des Eidg. JPD	105
II. Kritik der Praxis	106
§ 6. Behandlung von Nichtkonkordatsfällen	108
Anhang: Literaturverzeichnis	111

Abkürzungen

BV	Bundesverfassung
BGKV aAaK	Bundesgesetz vom 22. Juni 1875
BGE	Entscheid des Bundesgerichtes (amtliche Sammlung)
Pra	Praxis des Bundesgerichtes
OG	Organisationsgesetz
E	Entscheide «Beilage zum Armenpfleger» (Jahrgang 1941, S. 58)
JPD	Justiz- und Polizeidepartement

ALLGEMEINER TEIL

§ 1. Allgemeines

I. Armut

Der Begriff der Armut ist relativ. Es kommt darauf an, von welchem Gesichtspunkt aus man ihn betrachtet ¹⁾. Das Steigen der Zivilisation hat auch ein Steigen der Bedürfnisse zur Folge, so daß mancher, der sich früher kümmerlich durchzubringen vermochte, ohne Hilfe anderer nicht mehr auskommt.

«Man kann deshalb unter Armut den Zustand einer Person verstehen, welche die zum notwendigen Lebensunterhalt erforderlichen wirtschaftlichen Mittel weder besitzt noch aus eigener Kraft erwerben kann, so daß sie ohne Hilfe anderer nicht menschenwürdig zu leben vermag ²⁾.»

Eine Person ist dann arm, wenn sie während längerer Zeit der unentgeltlichen Hilfe anderer bedarf, ob diese ändern nun, wie die Gemeinde, hiezu rechtlich verpflichtet seien oder nicht. Die Unterstützungspflicht unter Verwandten gemäß Art. 328 ZGB darf mit Armenfürsorge nicht verwechselt werden, da sie auf familienrechtlicher Solidarität beruht.

II. Folgen und Bekämpfung der Armut

Armut im Sinne des Mangels an dem zu einem menschenwürdigen Dasein Nötigen bedeutet eine Gefahr auch für den Staat und seine öffentliche Ordnung.

Es ist sittlich und politisch notwendig, Menschen, die weder die Kraft besitzen sich selbst zu erhalten noch von Angehörigen erhalten werden können,

¹⁾ Vgl. Rascher W.: System der Armenpflege, S. 32.

«In jeder Gesellschaft wird diejenige Lebenshaltung als notwendig betrachtet, welche von den noch selbständigen Arbeitern der untersten Gesellschaftsschicht geführt wird. So kann man für unsere Verhältnisse einen Menschen *für arm halten*, wenn er beispielsweise ein Kleid besitzt, das zwar vor Kälte schützt, sein Erscheinen auf der Straße aber unmöglich macht. Bei Jagdvölkern wäre er noch nicht arm.»

²⁾ Vgl. Räber: Die schweizerische Armenpolizei, Diss. Zürich 1899, S. 1.

durch Armenfürsorge zu unterstützen. Den Armen zu helfen ist in erster Linie Gebot der Nächstenliebe. Organisiert wurde diese Hilfe im Mittelalter durch die Kirche. Die Neuzeit ist zur Auffassung gelangt, daß diese Hilfe sowie die Bekämpfung der Ursachen der Armut auch Aufgabe des Gemeinwesens sei. Der Staat ist zwar zur Ausübung der Armenfürsorge nicht besonders geeignet, er kann aber das Vorhandensein von Personen nicht dulden, die sich auf legale Weise nicht helfen können und die daher versucht sein könnten, sich auf illegale Art und Weise ihr Lebensrecht zu verschaffen. Die Armenfürsorge ist also auch ein Mittel, der Kriminalität vorzubeugen. Sie muß jedoch nicht nur ausreichend, sondern auch gleichmäßig sein; denn der Staat darf natürlich nicht unter den Armen vorzugsweise denen helfen, die sonst kriminell werden könnten, und die andern ohne Hilfe lassen, die eher das äußerste leiden als sich unrechtmäßig selbst zu helfen. Der Staat muß Armenfürsorge organisieren und leisten, weil auch er, wie die Familie und viele andere Gemeinschaften, auf einer gewissen Solidarität der Teilhaber beruht.

Die Armenpflege soll aber kein Monopol des Staates sein. Die öffentliche Armenpflege sollte sich auf das Notwendigste beschränken. Die freiwillige Wohltätigkeit sollte durch den Staat nicht wegorganisiert werden, da sich darin das soziale Gewissen betätigt. Der ideale Zustand wäre wohl eine vom Staat lediglich koordinierte und kontrollierte private Armenfürsorge. Allerdings hat der Staat auch die Möglichkeit, auf andere Weise den Folgen der Armut zu begegnen, nämlich durch Errichtung von sozialfürsorgerischen Einrichtungen.

III. Abgrenzung zwischen Sozialfürsorge und Armenfürsorge

Armenfürsorge und Sozialfürsorge bezwecken die Verhinderung und Aufhebung der Armut und ihrer Folgen; (die Sozialfürsorge hat daneben noch weitere soziale Aufgaben, wie Beratung von Tbc usw.).

Armen- und Sozialfürsorge müssen aber streng getrennt bleiben. Die letztere schafft, unter bestimmten, allgemeinen Voraussetzungen, einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen (wobei Armut im Einzelfalle nicht Voraussetzung ist). Bei der Armenfürsorge können weder die Voraussetzungen noch die Leistungen eingehend gesetzlich geregelt werden, wohl aber ist Armut im Einzelfalle stets Voraussetzung; die dem Einzelfalle entsprechenden Leistungen können bei der Armenfürsorge nur richtunggebend geregelt werden, sind aber sonst dem Ermessen der Behörde zu überlassen. Der «Armenpflege» entspricht keine «Sozialpflege».

Der Staat hat die Möglichkeit, durch ein gut aufgebautes Sozialversicherungssystem ganze Bevölkerungsklassen vor den Folgen einer Wirtschaftskrise oder ähnlicher Ereignisse, und damit vor Armut zu schützen. Es ist dies eine Aufgabe, die nur der Staat übernehmen kann; denn die freiwillige Armenpflege besäße hierzu nicht die nötigen Mittel. Der Staat kann hier auch vorbeugend

wirken. So wurde dem Bund zum Beispiel am 26. Oktober 1890 die Gesetzeskompetenz ³⁾ übertragen, die Kranken- und Unfallversicherung einzuführen und sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären.

Art. 45 BV ist auf solche sozialfürsorgerische Maßnahmen nicht anwendbar. Die niedergelassenen Schweizerbürger können unter Berufung auf die in Art. 43, Abs. 4 und Art. 61 oder 62, BV enthaltene Garantie der Rechtsgleichheit an ihrem Wohnort verlangen, bei den Sozialleistungen grundsätzlich gleich behandelt zu werden, wie die Kantonsbürger.

So hat das Bundesgericht entschieden, daß alle Leistungen ⁴⁾ wie Krisenhilfe und Arbeitslosenunterstützung, die Leistungen der Sozialfürsorge zugunsten der Minderbemittelten, die Winterhilfe und dergleichen, nicht den Leistungen der öffentlichen Armenfürsorge im Sinn von Art. 45 BV gleichgestellt werden dürfen ⁵⁾. Bei den Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit ist zu unterscheiden zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenunterstützung. Wenn die Bezüger von Arbeitslosenunterstützung trotzdem nicht ausgewiesen werden dürfen, so darum, weil man ihnen das Durchhalten am Wohnort mit Bundessubvention ermöglichen wollte und weil die Arbeitslosigkeit als generelle Erscheinung aufgefaßt wird.

Auf diesem Gebiet ist eine Entwicklung eingetreten, die nicht verkannt werden darf: Zuwendungen, die früher als Werke der Wohltätigkeit bewertet wurden, werden heute als Leistungen betrachtet, welche der Staat in Erfüllung einer ihm obliegenden sozialen Aufgabe zu gewähren hat.

Jede gute Sozialfürsorge wird also bezwecken, die Armut im *Entstehen* zu verhüten. Die Armenpflege hingegen wird dort eingreifen, wo die Sozialfürsorge nicht genügen kann, oder wo diese überhaupt nicht zur Entfaltung kommen konnte.

³⁾ Vgl. Art. 34^{bis} BV.

⁴⁾ Vgl. BGE 49 I 339—341; 64 I 244 ff.; 65 I 219 ff.

⁵⁾ Vgl. auch Art. 8 des Konkordates betr. wohnörtlicher Unterstützung.

§ 2. Die Rechtshistorische Entwicklung der Armenpflege ¹⁾

Ausbildung des Gemeindebürgerrechts und Entwicklung der auf dem Gemeindebürgerrecht beruhenden Armenfürsorge ²⁾

Für die heutige Form der bürgerlichen Gemeinde ist vor allem die Armenpflege, wie sie sich seit der Reformation entwickelte ³⁾, ausschlaggebend gewesen.

Dem Staat wurde unter den Einflüssen der Reformation die Fürsorge für die Armen übertragen, und dieser trat diese Aufgabe kleineren öffentlichen Organisationen ab, den Gemeinden. Wie Karl Geiser nachweist, handelte es sich bei dieser ersten staatlichen Organisation um eine rein wohnörtliche Armenpflege. Ein Tagsatzungsbeschluß ⁴⁾ überband den Gemeinden die Pflicht, für die in ihren Grenzen wohnenden Armen zu sorgen.

Jeder Ort hatte daher ein Interesse, festzustellen, wer zu den Seinen gehöre. Man wollte der Gefahr ausweichen, jeden Neuhinzugelaufenen unterstützen zu müssen. Darum wurden die Einwohner der Gemeinde zu deren Bürgern gemacht. Viele Gemeinden schlossen sich in der Folge ab, damit nicht Arme aus andern Gemeinden ihnen zugeschoben würden. Als diese Unterbindung der Freizügigkeit, besonders im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden, als zu hemmend empfunden wurde, kam man zu folgender Mittellösung: Der Zuzug neuer Arbeitskräfte wurde, allerdings meist unter Erhebung von Sondersteuern, dann gestattet, wenn der Einziehende eine Bescheinigung der früheren Wohngemeinde vorwies, in der diese für den Fall der Verarmung die Wiederaufnahme und Unterstützung garantierte. Diese Bescheinigung ist die Urform des heutigen Heimatscheines. Gleichzeitig hatte sich aber auch die Armenpflege in ihrem Grundcharakter geändert: Der Uebergang von der wohnörtlichen zur heimatlichen Armenpflege hatte sich vollzogen.

1) Hier soll nur die Entwicklung der öffentlichen Armenfürsorge seit dem Mittelalter in Betracht gezogen werden, weil nur sie für unsere Aufgabe von Bedeutung ist.

2) Zur geschichtlichen Entwicklung vgl.: K. Geiser: Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern, 1894.

3) Vgl. Ratzinger G.: Geschichte der kirchlichen Armenpflege, 1884.

4) Durch die Badener Tagsatzung vom 30. September 1551 wurde bestimmt, daß «jeder Ort, auch die drei Bünde und Wallis und alle Vogteien, jeder Flecken, jede Kirchhore seine Armen selbst, nach eines jeden Orts Vermögen, erhalten solle».

Aber auch so noch wurde die Freizügigkeit stark unterbunden. Der Bürger des einen Kantons galt in seinem Nachbarkanton schon als Fremder. Wie die Gemeinden ein und desselben Kantons von den Bürgern anderer Gemeinden Sondersteuern und den Ausweis darüber, daß sie im Notfall von der früheren Wohngemeinde wieder aufgenommen und unterstützt würden, verlangen durften, konnten dies auch die Kantone von den Bürgern anderer Kantone verlangen. Erst die Helvetik⁵⁾, die den Einheitsstaat, die Rechtsgleichheit und das einheitliche helvetische Staatsbürgerrecht einführte, brachte die Niederlassungsfreiheit aller Schweizer im ganzen Umfange der Republik⁶⁾. In den einzelnen Gemeinden bildeten dann die Gemeindebürger zusammen mit den *Niedergelassenen* die sogenannte Munizipalgemeinde. Die Niedergelassenen durften nicht einmal wegen Verarmung aus der Niederlassungsgemeinde ausgewiesen werden und hatten als helvetische Bürger einen gesetzlichen Anspruch auf *Einkauf in die Anteilhaberschaft* am Gemeinde- und Armengut. Wenn aber die Niedergelassenen nicht im Stande waren, sich in diese Anteilhaberschaft einzukaufen, dann blieb die bisherige Heimatgemeinde unterstützungspflichtig; diese hatte allerdings die Möglichkeit, sich der Last zu entledigen, indem sie ihrem abwandernden Gemeindebürger selbst den Einkauf ermöglichte. Grundsätzlich blieb also die Heimatgemeinde unterstützungspflichtig.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die öffentliche und private Armenpflege in der Schweiz auf denjenigen Bahnen weiter ausgebildet, auf denen sie schon bisher stand. Die Armenunterstützung lag weiterhin im Aufgabenkreis der Heimatgemeinden. Die Armenfürsorge war eine Angelegenheit, um die sich der Bund nach den Verfassungen von 1848 und 1874 nicht zu kümmern hatte. Doch waren einige Bestimmungen dieser Verfassungen von großem Einfluß auf die Ausgestaltung des Armenwesens. So gab zum Beispiel die Bundesverfassung von 1848 in Art. 41, Ziff. 6 den Kantonen die Befugnis, einen kantonsfremden Niedergelassenen durch polizeiliche Verfügung wegzuweisen, falls er ihnen infolge Verarmung zur Last fiel. Die Gemeinden hatten die Möglichkeit, einem Schweizer aus einem andern Kanton die Niederlassung zu *verweigern*, falls er sich nicht darüber ausweisen konnte, «daß er durch Vermögen, Beruf oder Gewerbe sich und seine Familie zu ernähren imstande sei» (Art. 41, Ziff. 1 c); dieses Erfordernis wurde aber in der Partialrevision vom 22. Februar 1866 gestrichen. Die Bundesverfassung von 1848 überließ demnach die Armenfürsorge weiterhin den Heimatgemeinden; sie betreute den außerhalb des Heimatkantons sich aufhaltenden Schweizer aber insofern, als sie dafür sorgte, daß er im *Notfalle* und für dessen Dauer am Aufenthaltsort

⁵⁾ Vgl. His: Das Staatsrecht der Helvetik, Bd. I, S. 480 ff.

⁶⁾ Wie die meisten dieser gewaltsamen Neuerungen, so hat aber auch die allgemeine Niederlassung den Sturz Napoleons nicht überlebt. Die Zeit der Reaktion kehrte wieder zu den früheren Zuständen zurück. Doch lebten die Ideen der französischen Revolution auch in der Schweiz weiter, und dreißig Jahre später wurde ihnen durch die Verfassung von 1848 zum Sieg verholfen.

unterstützt wurde. Diese vom Aufenthaltsort gewährte Hilfe beruhte auf einem gemeinschweizerischen Solidaritätsgefühl und darf deshalb nicht als Ausdruck einer durch dauerndes Beisammenleben am gleichen Ort entstandenen Solidarität angesehen werden.

Die Bundesverfassung von 1874 ging dann noch weiter im Schutze der Armen zu Lasten der Niederlassungskantone. Die allgemeine Niederlassungsfreiheit wird garantiert; die Niederlassung darf nur noch denjenigen entzogen werden, «welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde, beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt.» Vorübergehend Bedürftige dürfen also nicht ausgewiesen werden.

Durch die Garantie der Niederlassungsfreiheit hatte somit jeder Schweizer die Möglichkeit, sich dort niederzulassen, dort ein Gewerbe zu betreiben, wo es ihm am besten paßte, wo er am ehesten auf Erfolg rechnen konnte. Diese rechtliche Entwicklung führte zu ganz neuen Verhältnissen. Ihrzufolge wohnen heute zwei Drittel der Schweizer außerhalb der Heimatgemeinde und ein Drittel außerhalb des Heimatkantons.

Diese rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen haben allmählich Zustände geschaffen, die sich naturgemäß auch im Armenwesen bemerkbar machten. Trotz den vermehrten Verdienstmöglichkeiten kamen Verarmungsfälle häufiger vor als früher. Die Industrien haben große Bevölkerungsteile an sich gerissen; die meisten Arbeiter sind nicht Bürger der Industriezentren. Dort, wo keine besonderen Unterstützungseinrichtungen — von der Industrie oder von den Arbeitern selbst organisierte Einrichtungen — vorderhand sind, müssen natürlich die Heimatgemeinden für die verarmten, auswärts lebenden Bürger aufkommen; denn die Wohngemeinden wollen sich nicht mit fremden Armen belasten. Die meisten Kantonsverfassungen, oder die Spezialgesetze, die die Armenfürsorge betreffen, haben die Heimatgemeinde für unterstützungspflichtig erklärt. Diese hat auch das Recht — von Bundesrecht wegen — die Fernunterstützung zu verweigern, worauf dann regelmäßig die Heimschaffung durch den Wohnkanton folgt.

§ 3. Träger der Fürsorgepflicht

Der im vorhergehenden Paragraphen geschilderten Entwicklung wegen, wurden Stimmen laut, welche für das ganze Eidgenössische Gebiet eine durch den Wohnort organisierte Armenfürsorge forderten, in der Hoffnung, diese würde den entstandenen Mißständen und Ungerechtigkeiten ein Ende bereiten ¹⁾).

Alle Fürsorge beruht auf Solidarität, aber deren Grundlage kann verschieden sein. Immer aber ist es die Zugehörigkeit zu einer *Gemeinschaft*. Diese kann enger oder weiter sein, und der Einzelne kann auch mehreren Gemeinschaften angehören. Die Gemeinschaft aller Menschen (die gelegentlich zur Unterstützung auch von Ausländern führt: Flüchtlingshilfe), die Gemeinschaft der Eidgenossen, der Kantonsbürger, der Gemeindebürger, der an einem Ort dauernd, oder nur vorübergehend beisammen Wohnenden, der Kirche oder Konfession (Thurgau hat z. B. noch konfessionell getrennte Armenfürsorge). Das Prinzip der *heimatlichen* Fürsorge hat die Solidarität der Kantons- und Gemeindebürger zur Grundlage, dasjenige der *wohnörtlichen* Unterstützung dagegen beruht auf der Solidarität der während *langer* Zeit in örtlicher Gemeinschaft Lebenden. Darum kommt die *wohnörtliche* Unterstützung auch nur bei langem Wohnsitz in Frage.

Man darf die verschiedenen Prinzipien nicht so auffassen, als ob nur *eines* von ihnen richtig sein könnte. Neben der Fürsorge durch den «Staat» soll die private Fürsorge fortbestehen, die auf Menschlichkeit, auf konfessioneller, oder kirchlicher Gemeinschaft oder auf sonstiger Solidarität beruht ²⁾).

Daß bei zunehmender Vermischung der Bevölkerung das Wohnortsprinzip überhand nimmt, ist seinen Vorteilen zuzuschreiben. Aber kein Kanton hat für sich dieses Prinzip rein durchgeführt, und soweit Kantone es durch das Konkordat in Kraft gesetzt haben, bleibt daneben das Heimatprinzip teilweise in Geltung.

1. Die heimatliche Armenfürsorge

Die Heimatarmenfürsorge ist juristisch einfach im Aufbau, weil sie sich auf das bleibende Fundament des Bürgerrechts stützt. Trotz diesem birgt dieses System in den heutigen Verhältnissen allzugroße Nachteile in sich, sowohl für den Unterstützungsbedürftigen als auch für die Heimat.

1) Vgl. Gubler: Interkantonaies Armenrecht, Diss. Bern 1917, S. 104.

Gander: Das System der wohnörtlichen Arnenpflege in der Schweiz, Diss. Bern 1937, Seite 48.

2) Wir verweisen hier auf das schon Gesagte, vgl. § 1, III.

Die Unterstützung der immer zahlreicheren auswärtigen Armen stellt eine Aufgabe, die von der heimatlichen Armenpflege nicht befriedigend zu lösen ist. Der Heimruf und die Fürsorge in der Heimatgemeinde bedeuten sehr oft eine ungehörige Härte gegenüber dem Bedürftigen. Zudem verursacht eine solche Maßnahme größere Ausgaben, denn die Unterstützten werden sich nicht so leicht aus ihrer Bedürftigkeit herausarbeiten können, wenn sie in eine ihnen vielfach unbekannte Umgebung verpflanzt werden, deren Sprache sie oft nicht verstehen. Leistet dagegen die Heimat ihre Unterstützung nach auswärts, so fehlt ihr die direkte Beziehung zu den Armen, die es allein ermöglicht, das Passendste anzuordnen ¹⁾).

Die Fernarmenpflege hat dennoch, vernünftig gehandhabt, keine üblen Ergebnisse. Wenn die Mittel genügend sind und die Heimat- und Wohnortgemeinde gut zusammenarbeiten, kann die Fernarmenpflege zu sehr guten Ergebnissen führen. Es ist deshalb auch notwendig, daß die Heimat sich regelmäßig mit dem Wohnort in Verbindung setzt, auf dessen Rat hört und womöglich die Unterstützung durch die Wohnortsbehörde ausrichten läßt. Noch besser wäre es, wenn die Heimat einen Beamten an den Wohnsitz des Bedürftigen schicken könnte. Es kommt also hauptsächlich darauf an, daß die Fernunterstützung richtig organisiert wird.

Der eigentliche Mangel der heimatlichen Armenfürsorge liegt gewöhnlich darin, daß die Heimat wenig geneigt ist, Fernunterstützung zu leisten. Die heimatlichen Behörden sind oft der Ansicht, es komme billiger zu stehen, wenn Fernunterstützung verweigert werde. Es wird vielfach darauf spekuliert, der Wohnort werde vielleicht auf seine Kosten einspringen. Wenn der Unterstützungsbedürftige schon lang dort wohnhaft und persönlich achtbar ist, hat die Wohngemeinde oft Mitleid, verzichtet auf Niederlassungsentzug und Heim-schaffung und unterstützt auf ihre Kosten. Kommt es aber doch zur Heim-schaffung, dann läßt man sich in der Heimat eben vom Grundgedanken leiten, die Unterstützung in der Heimat komme immer noch billiger als am Wohnort. Sehr oft ist es auch so. Ländlichen Gemeinden zum Beispiel wird die Unterstützung am Wohnort schon deshalb verunmöglicht, weil die Lebenskosten in der Wohngemeinde des Bedürftigen oft weit über diejenigen der Heimat-gemeinde stehen, und da die Unterstützung sich einigermaßen nach den Ver-hältnissen, die am Wohnort herrschen, richten muß, würde diese Unterstützung nach auswärts Mittel erfordern, die über die Kräfte der Heimatgemeinde hin-ausgehen.

¹⁾ »Der erste Taler, der einem Bedürftigen geschenkt wird, brennt ein Loch in die Hand durch das alle weiteren Gaben hindurchfallen« (Jüdisches Sprichwort). Deshalb darf niemals unterstützt werden, ohne genügende Kenntnis des betr. Falles. Ein leicht-sinniger Almosengeber, also einer, der gibt, ohne sich zu vergewissern, was mit seiner Gabe geschieht, verführt häufig den »Beschenkten« zu Heuchelei, Betrug und un-nützen Ausgaben; er untergräbt dessen Selbstachtung und fördert dessen Faulheit.

Aber nicht nur diese finanziellen Ueberlegungen leiten die Heimatgemeinde. Wenn nämlich von der Möglichkeit, gemäß Art. 45 BV den Niederlassungszug durch Fernunterstützung hintanzuhalten, viel zu wenig Gebrauch gemacht wird, so liegt der tiefere Grund wohl darin, daß die Beziehungen zwischen Heimat und Bürger verblaßt sind. Die Heimat interessiert sich wenig um die auswärts wohnenden Bürger, besonders dann, wenn sie schon lange fort sind. Diese Einstellung der Heimatgemeinden ist auch einigermaßen verständlich, und es scheint wirklich der Billigkeit zu widersprechen, daß nur die Heimat unterstützen muß. Das Heimatprinzip bringt es mit sich, daß die Heimatgemeinde Menschen unterstützen muß, die vielleicht noch nie in der Heimat gewesen sind, von denen sie überhaupt keinen Nutzen gehabt hat.

II. Die wohnörtliche Armenfürsorge

Unter wohnörtlicher Armenfürsorge wird die Unterstützungspflicht einer Gemeinde gegenüber d a u e r n d innerhalb ihrer Grenzen wohnhaften Personen verstanden. Da die Fürsorge eine Pflicht des Gemeinwesens ist, kann der Wohnsitzberechtigte als Glied dieser Gemeinschaft darauf Anspruch erheben, gleich wie er alle öffentlichen Dienste in Anspruch nehmen kann. Es ist auch billig, daß das Gemeinwesen sich der Person annimmt, die vor ihrer Verarmung durch ihre berufliche Tätigkeit, so bescheiden sie auch sein mag, zum Wohlstand der Gemeinschaft beigetragen hat.

Der große Vorteil dieser Ordnung liegt darin, daß der Bedürftige an dem Ort, zu welchem er die engsten Beziehungen hat, unterstützt wird, so daß er sich, sofern dies noch möglich ist, rascher aus der Armut herausarbeiten kann.

Dieses System hat so große Vorteile, daß man sich fragen muß, ob es nicht in der Schweiz allgemein eingeführt werden sollte, wie dies schon in Deutschland und in den USA geschehen ist. Es müßte diese Ordnung von Bundesrechts wegen eingeführt werden. Ein solches Vorgehen des eigenössischen Gesetzgebers würde aber auf stärksten Widerstand vieler Kantone stoßen, denn infolge der ständigen Bewegung der schweizerischen Bevölkerung müßten einzelne Kantone zwangsweise benachteiligt werden ¹⁾).

Eine Fürsorge ausschließlich zu Lasten des Wohnortes würde auch noch eine andere große Schwierigkeit bieten: Solange die öffentliche Wohltätigkeit nicht überall in gleicher Art und Weise geregelt, sondern in bestimmten Kantonen besser und weitherziger organisiert ist, würden die wenig Selbsthaften dorthin strömen, was der Billigkeit widerspricht. Die finanziellen Grundlagen der best organisierten Armenpflege müßte durch eine solche Zuwanderung in Unordnung geraten.

¹⁾ Aus diesem Grunde bleiben die welschen Kantone dem Konkordat betr. wohnörtlicher Unterstützung fern, da sie durch den Beitritt allzu stark belastet würden.

Die Armenfürsorge kann in der Schweiz u. E. überhaupt nicht auf ein einziges Prinzip aufgebaut werden. Wir brauchen erstens die private, freiwillige Fürsorge, beruhend auf verschiedenen Solidaritätsbezirken. Zweitens brauchen wir aber auch die heimatliche Fürsorge, zum mindesten für die, die noch nicht an einem andern Ort fest und seit längerer Zeit ansässig sind. Drittens: Das Aufenthaltsprinzip, beruhend auf eidgenössischer Solidarität, für erste Nothilfe. Viertens: Das Wohnortsprinzip für Leute, die lange an einem Orte wohnhaft sind.

§ 4. Die heute geltende interkantonale Regelung

I. Bundesrecht

Alles, was der Bund ungeregelt läßt, oder zu regeln sich nicht vorbehalten hat, ist Sache der Kantone ¹⁾. Diese sind kompetent, soweit nicht gemäß Bundesverfassung der Bund zuständig ist. Da die Bundesverfassung dem Bund die Regelung des Armenrechts nicht vorbehalten hat, bleibt es Sache der Kantone ²⁾. Die Bundesverfassung greift jedoch durch Art. 45 und 48 in das Armenwesen ein; soweit sie es tut, *ist die kantonale Souveränität beschränkt*.

Die Bundesverfassung geht davon aus, daß die Armenpflege nicht dem Bund obliege, sondern der Heimatgemeinde, die jeden ihrer Bürger jederzeit wieder aufnehmen müsse, die aber keine Unterstützung nach auswärts zu schicken verpflichtet sei. Die Bundesverfassung anerkennt also grundsätzlich in interkantonaler Hinsicht die auf Heimatgemeinde und Bürgerrecht bezogene Armenfürsorge.

Dieses System hat aber die bekannten Nachteile: Wird der Bürger in einem andern Kanton notleidend, so bleibt ihm nichts anderes übrig, als die Heimkehr in die Heimatgemeinde, und die Wohnortsbehörde muß ihn heimschaffen, sofern sie nicht für ihn sorgen will.

Der Bund hat laut Bundesverfassung mit Armenunterstützung nichts zu tun; ein anderer als der Heimatkanton auch nicht. Ein Kanton braucht die Anwesenheit eines dauernd unterstützungsbedürftigen Bürgers eines andern Kantons nicht zu dulden. Daraus folgt, daß der Wohnkanton die Möglichkeit haben muß, dem Bedürftigen die Niederlassung zu entziehen oder zu verweigern, wie es in Art. 45 BV vorgesehen ist. Gegen die angedeuteten harten Folgen sieht die Bundesverfassung eine erste Milderung vor durch Einschränkung des Rechts, die Niederlassung zu verweigern oder zu entziehen. Damit werden wenigstens die schlimmsten Härten ausgeschaltet.

Die Verfassung sagt in Art. 45 mit keinem Wort, wer Armenunterstützung zu leisten hätte, sie nimmt nur Bezug auf gewisse Fälle, wo solche geleistet wird oder nicht ³⁾.

1) Vgl. Art. 3 BV.

2) Vgl. E. Gubler: a. a. O., S. 1.

3) Art. 45 BV: «Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt.

Art. 45 wagt nicht einmal ausdrücklich den Schluß zu ziehen, daß der Wohnkanton unterstützen müsse, solange er die Niederlassung nicht entziehen kann. Das Bundesrecht geht nur davon aus, daß die Heimatgemeinde zur Armenunterstützung verpflichtet ist, solange der unterstützungsbedürftige Bürger sich dort aufhält und daß sie verpflichtet ist, ihn jederzeit aufzunehmen, wenn er von auswärts kommt.

Bundesrechtlich gilt also das Prinzip der Nichtintervention in Armensachen, aber dem Verfassungsgeber war es doch ein wichtiges Anliegen, die Rechte zu regeln, die der Außerkantonale auf Schweizerboden in andern Kantonen haben sollte, und unter diesen namentlich auch das Recht der freien Niederlassung. Dabei kam ihm die Frage in den Weg, ob und inwieweit die Kantone berechtigt sein sollten, wegen bestehender Armut und Unterstützungsbedürftigkeit die Niederlassung zu verweigern, oder zu entziehen.

Die Niederlassungsverweigerung wegen Verarmung schließt Art. 45 aus, in der Form, daß in Absatz 1 die Niederlassungsfreiheit statuiert und dann in den folgenden Absätzen keine Ausnahme wegen Verarmung zugelassen wird. — In einem gewissen Sinne bildet aber Art. 45, Abs. 4 doch eine Ausnahme; denn das allgemeine Prinzip, daß aus armenrechtlichen Gründen die Niederlassung nicht verweigert werden dürfe, wird zu Gunsten der Kantone mit auf den Wohnort bezogener Armenfürsorge durchbrochen. U. E. hat aber diese Bestimmung nur innerkantonale Bedeutung; sie gilt also nur soweit, als die wohnörtliche Armenpflege reichen kann; sie gilt nur für *Kantonsangehörige*, die *innerhalb* des Kantons wohnen. Die Niederlassung darf also auch Kantonsangehörigen, die außerhalb des Kantons wohnen, im Falle ihrer Rückkehr nicht verweigert

Ausnahmsweise kann die Niederlassung denjenigen, welche infolge eines strafgerichtlichen Urteils nicht im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind, verweigert oder entzogen werden.

Weiterhin kann die Niederlassung denjenigen *entzogen* werden, welche wegen schweren Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft worden sind, sowie denjenigen, *welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt.*

In Kantonen, wo örtliche Armenpflege besteht, darf die Gestattung der Niederlassung für Kantonsangehörige an die Bedingung geknüpft werden, daß dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimatkanton nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen seien.

Jede Ausweisung wegen Verarmung muß von Seiten der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung zum voraus angezeigt werden.

Der niedergelassene Schweizerbürger darf von seiten des die Niederlassung gestattenden Kantons mit keiner Bürgschaft und mit keinen andern besonderen Lasten behufs der Niederlassung belegt werden (vgl. Art. 43 BV). Ebenso darf die Gemeinde, in welcher er seinen Wohnsitz nimmt, ihn nicht anders besteuern als den Ortsbürger.

Ein Bundesgesetz wird das Maximum der für die Niederlassungsbewilligung zu entrichtenden Kanzleigebühr bestimmen.»

werden; für diese gilt das allgemeine Prinzip, daß die Niederlassung wegen Verarmung nicht verweigert werden darf. Es würde aber zu einer übermäßigen Belastung der neuen Niederlassungsgemeinden führen, wenn diese die Pflicht hätten, solche Kantonsbürger sofort bei ihrem Zuzug, oder wenig später dauernd zu unterstützen, da ja nach wohnörtlichem Prinzip ein Entzug der Niederlassung wegen Verarmung nicht möglich ist. Aus diesem Grunde haben einige Kantone das Wohnortsprinzip gegenüber den Angehörigen, die außerhalb des Kantons wohnen, durchbrochen, indem sie bestimmen, der unterstützungsbedürftige Kantonsangehörige falle entweder der Heimatgemeinde zur Last — Neuenburg — oder es habe der frühere Unterstützungswohnsitz noch während zwei Jahren die Unterstützungspflicht; nachher gehe die Pflicht auf den Staat über — Bern —. U. E. hat also Gubler ⁴⁾ nicht recht, wenn er behauptet, diese Bestimmung sei auch für interkantonale Verhältnisse von Bedeutung. Der betreffende Absatz spricht nur von Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege und deren Beziehungen mit *ihren* Angehörigen. Die Kantone sind also nicht berechtigt, aus armenfürsorglichen Gründen die Niederlassung zu verweigern, da Art. 45 dies ausschließt.

Das Recht, außerkantonalen Niedergelassenen die Niederlassung zu entziehen, wurde hingegen den Kantonen gewährt. Da aber eine solche Maßnahme für die Betroffenen zu hart gewesen wäre, wenn *j e d e* Unterstützungsbedürftigkeit den Wohnkanton zum Niederlassungsentzug berechtigt hätte, wurde durch Art. 45, Abs. 3 bestimmt, daß ein Entzug der Niederlassung nur dann zulässig sei, wenn der Unterstützungsbedürftige *dauernd* der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last falle ⁵⁾. Dieser Bestimmung folgt dann noch eine weitere Einschränkung: Der Heimatkanton kann diese Maßnahme des Wohnkantons verhindern durch Leistung angemessener Unterstützung, und deshalb wurde durch Art. 45, Abs. 5 bestimmt, daß jede Ausweisung wegen Verarmung durch die Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung zum voraus angezeigt werden müsse.

Prinzipiell ist also der Entzug der Niederlassung auf Grund *dauernder* Unterstützungsbedürftigkeit zugelassen ⁶⁾. Daraus ergibt sich aber auch, daß der Wohnkanton eine *vorübergehende* Unterstützung auf sich nehmen muß;

⁴⁾ Gubler: a. a. O., S. 13.

⁵⁾ Es stellt sich hier die Frage, was der Verfassungsgeber wohl darunter versteht, wenn er von «der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen» spricht. U. E. fällt derjenige der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last, der aus öffentlichen Mitteln unterstützt wird; es darf demnach eine Person, welche ohne zu betteln, von privaten, freiwilligen Fürsorgestellen unterstützt wird, nicht aus dem Wohnsitzkanton ausgewiesen werden (vgl. BGE 21/935 und 22/361) im übrigen vergleiche auch Burckhardt: Kommentar, S. 402; Helbling: Die Schweizerische Armenpflege, S. 5; Gander: a. a. O., S. 20.

⁶⁾ «Der Ausdruck „dauernd“ enthält zwei Begriffe: Den Begriff der Beständigkeit, im Gegensatz zu dem, was als Ausnahme und vorübergehend gilt, sowie der Begriff der Dauer, über eine Frist im üblichen Sinne hinausgehend. Der dauernden Unterstützung

denn ein Niederlassungsentzug ist nur bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit zulässig, und der Heimatkanton ist nicht verpflichtet, seine Bürger auswärts zu unterstützen⁷⁾). Wie soll nun aber der außerkantonale Schweizer, der zwar dauernd unterstützungsbedürftig, aber wegen Erkrankung transportunfähig ist, behandelt werden? Die Bedingung der dauernden Unterstützungsbedürftigkeit wäre erfüllt, ein Entzug der Niederlassung müßte demnach zulässig sein. Aus humanitären Gründen aber, wollte die Verfassung den Entzug der Niederlassung unter solchen Umständen grundsätzlich verhindern; aber sie wagte es nicht, direkt zu sagen, daß auch dann der Wohnkanton die Unterstützungskosten tragen müsse. Sie überließ daher die Lösung dieser Frage durch Art. 48 einem Bundesgesetz⁸⁾). Das in Art. 48 BV geforderte Gesetz ist bereits am 22. Juni 1875 erlassen und vom Bundesrat auf den 1. Dezember 1875 als vollziehbar erklärt worden. Es

entspricht notwendigerweise eine dauernde Bedürftigkeit.» Louis Python: Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes auf dem Gebiet der interkantonalen Armenpflege, S. 11. Vgl. auch BGE 48 I 482; 64 I 394 ff; 71 I 246.

- 7) Dr. Nägeli, Sekretär der Direktion des Armenwesens des Kantons Zürich hat allerdings diese vorübergehende Unterstützungspflicht des Wohnkantons bestritten (vgl. Armenpflege, Jahrgang XXXVIII, S. 74 ff. und XXXIX S. 30 ff.). Dr. Nägeli behauptet, der Wohnkanton, der einen armen außerkantonalen Bürger nicht ausweisen könne, sei nicht zur vorübergehenden Unterstützung verpflichtet.

Das Bundesgericht hat im Anschluß an die Praxis des Bundesrates (Salis II Nr. 631) in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß aus dem Verbot des Niederlassungszuges bei nur vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit des Niedergelassenen folge, daß der Wohnkanton selber zur Unterstützung verpflichtet sei und gegenüber dem Heimatkanton keinen Anspruch auf Heimschaffung oder Ersatz seiner Auslagen erheben könne (vgl. BGE 40 I 414; 49 I 449 f; 58 I 44; 66 I 66 ff.).

Daß durch Art. 45, Abs. 3 BV der Wohnsitzgemeinde eine bloß vorübergehende Unterstützung des Niedergelassenen zur Pflicht gemacht wurde, ist schon in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Bundesverfassung ausdrücklich festgestellt worden (vgl. Von Planta: Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaat, 1877, S. 57). Diese Auffassung ist auch von der Rechtslehre vertreten worden (Schollenberger: Die Freizügigkeit, S. 21/2; Burckhardt: a. a. O., S. 402; Gubler: a. a. O., S. 22). Im übrigen ist zu bemerken, daß die Rechtsprechung, wonach die Kosten vorübergehender Unterstützung zu Lasten des Niederlassungskantons fallen, sich nicht nur auf Art. 45, Abs. 3, sondern gleichfalls auf Art. 43, Abs. 4 BV stützt. Nach dieser letzteren Vorschrift genießt der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte des Kantons- und Gemeindebürgers. Dieser Grundsatz gilt für das gesamte Staats- und Verwaltungsrecht und läßt nur Ausnahmen zu, die in der Bundesverfassung selbst erwähnt werden (49 I 337—338). Eine solche besteht aber nur für dauernde Unterstützung, nicht bloß für vorübergehende, weshalb diese schon auf Grund von Art. 43, Abs. 4 gleichermaßen an eigene Bürger wie an Angehörige anderer Kantone auszurichten ist (vgl. BGE 71 I 233).

- 8) Art. 48 BV: «Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nötigen Bestimmungen treffen.»

hat entschieden, daß die Kosten der Verpflegung transportunfähiger Kranker ⁹⁾ von dem Kanton zu tragen seien, in welchem die Krankheit auf bestimmte Weise erkennbar wurde ¹⁰⁾).

Diese Hilfs- und Verpflegungspflicht wird einfach an die Tatsache der Erkrankung geknüpft, und zwar ist aus dem Gesichtspunkt der Unterstützungspflicht als Erkrankungsort derjenige Ort zu bezeichnen, wo die Krankheit in einer Art und Weise auftritt, die das Einschreiten der Behörden als pflichtgemäßes Gebot erscheinen läßt. Die Beziehung, die zwischen dem Unterstützungsbedürftigen und dem einzelnen Kanton bestehen muß, damit ein Kanton unterstützungspflichtig wird, ist, im Gegensatz zu BV 45, Abs. 3, ein rein tatsächlicher Aufenthalt auf dem Gebiet des betreffenden Kantons. Der Wohnkanton kann demnach unterstützungspflichtig sein, aber er ist es nicht notwendigerweise.

Die bundesrechtliche Regelung der internationalen Armenfürsorge kann folgendermaßen zusammengefaßt werden:

1. Der Heimatkanton ist nicht verpflichtet, außerhalb des Kantonsgebietes sich aufhaltende Bürger zu unterstützen.

2. Im Falle bloß vorübergehenden Unterstützungsbedürftigkeit soll der Wohnkanton auf seine Kosten unterstützen, ohne Rückgriff auf den Heimatkanton (BGE 58 I 44; 71 I 237 ff; 71 I 245).

⁹⁾ BGKVaaK, Art. 1: «Die Kantone haben dafür zu sorgen, daß unbemittelten Angehörigen anderer Kantone, *welche erkranken und deren Rückkehr in den Heimatkanton ohne Nachteil für ihre, oder anderer Gesundheit nicht geschehen kann*, die erforderliche Pflege und ärztliche Besorgung und im Sterbefall eine schickliche Beerdigung zuteil werde.»

Zum Verhältnis zwischen Art. 48 BV und dem Bundesgesetz kann auch noch die Kontroverse erwähnt werden, darüber, ob der Artikel sich nur auf transportfähige Kranke beziehe (so Burckhardt) oder ob, nach dem Wortlaut des Art. 48 BV überhaupt auf Kranke. Tatsächlich muß man sich fragen, ob Art. 48 sich nicht wirklich auf Kranke beziehe. Gegenüber dem Verfassungsartikel enthält das BGKVaaK eine sehr weitgehende Einschränkung, während nämlich Art. 48 seinem bloßen Wortlaut nach jedem Erkrankten entsprechende Verpflegung zuteil lassen werden wollten, wurde im Bundesgesetz die Unterstützungspflicht seitens des Kantons, in welchem die Krankheit in Erscheinung trat, auf die transportunfähigen Kranken beschränkt. Während den Beratungen der eidgenössischen Räte wurde diese Beschränkung der Unterstützungspflicht von keiner Seite angegriffen. Man kann deshalb annehmen, daß es tatsächlich von Anfang an nicht in der Absicht des Bundesgesetzes lag, Vorschriften über den ganzen Gegenstand aufzustellen, sondern, daß er nur annähernd den Inhalt des zu erlassenden Gesetzes umschreiben wollte (vgl. Burckhardt, a. a. O., S. 436).

¹⁰⁾ Vgl. Burckhardt a. a. O., S. 436; Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht, S. 403; Gubler a. a. O., S. 44; Gander a. a. O., S. 26 ff. BGE 31 I 407; 39 I 62; 40 I 416—417; 44 I 74; 49 I 62—63; 53 I 313.

3. Bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit, aber Transportunfähigkeit des Bedürftigen, muß derjenige Kanton für die Unterstützungskosten aufkommen, in welchem die Person erkrankt ist.

4. Auch wenn der Wohnkanton die Niederlassung entziehen und gegebenenfalls den Bedürftigen heimschaffen kann, d. h. wenn die Unterstützungsbedürftigkeit dauernd ist, kann der Heimatkanton das dadurch verhindern, daß er volle Fernunterstützung leistet (weshalb ihm die Absicht des Niederlassungsentzuges mitgeteilt werden muß).

II. Von der bundesrechtlichen Regelung abweichende Abmachungen der Kantone

Die Bundesverfassung hat den Kantonen in Art. 2 ein Vertragsrecht über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung zugesprochen. Die Kantone sind berechtigt, innerhalb ihrer Zuständigkeit Verträge mit andern Kantonen abzuschließen ¹⁾.

Diese Verträge zwischen Kantonen heißen Konkordate. Der Bund ist am Inhalt eines solchen interkantonalen Vertrages interessiert, da der Zusammenschluß von Kantonen für die Entwicklung des eidgenössischen Rechtes von großer Bedeutung sein kann. Deshalb verlangt die Bundesverfassung in Art. 7, Abs. 2, daß sie diese Konkordate

1. «der Bundesbehörde zur Einsicht vorlegen» und
2. daß die Konkordate «nichts dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten».

Wiewohl die Konkordate dem Bundesrat zur Einsicht vorgelegt werden müssen, sind sie doch nicht erst nach einer Genehmigung durch den Bundesrat gültig. Wenn nämlich ein Konkordat nicht zur Einsicht vorgelegt wird, ist es trotzdem verbindlich, soweit es dem Bundesrecht nicht widerspricht ²⁾ ³⁾. (Natürlich kann der Vertrag selbst das Inkrafttreten von einer Genehmigung abhängig machen —, aber das ist dann Vertragsrecht, nicht Bundesrecht.) Die Konkordate müssen dem Bundesrat nur deswegen vorgelegt werden, damit er die Vollziehung von dem hindern kann, was allenfalls dem

¹⁾ Vgl. Burckhardt a. a. O., S. 72 ff.

²⁾ Vgl. Burckhardt a. a. O., S. 76.

³⁾ Das Bundesgericht scheint nicht der gleichen Ansicht zu sein: Vgl. BGE 24/446 Erwägung 3: «... formell fehlt derselben die erforderliche Genehmigung der Bundesbehörden.»

Burckhardt meint: «Das Konkordat kann auch vor der Einsichtnahme durch den Bundesrat in Kraft treten.» (Vgl. Konkordat betreffend gegenseitige Zulassung evangelisch reformierter Pfarrer in den Kirchendienst, AS, 39, S. 145. Auch Fleiner vertritt nicht dieselbe Ansicht: vgl. Bundesstaatsrecht, S. 78.

Bundesrecht oder den Rechten anderer Kantone zuwiderläuft. Nach Art. 102, Abs. 5 BV leiht dann der Bund seinen Arm zur Vollstreckung. Soweit es sich nicht um solchen verfehlten Inhalt handelt, sondern um das, was in Ordnung geht, hat der Bundesrat auf Antrag eines Kantons zu vollstrecken. Die «Einsicht» des Bundesrates hat keine den rechtlichen Vertragsinhalt beeinflussende Wirkung. Der Bundesrat könnte später immer noch die Vollziehung wegen Unvereinbarkeit des Konkordates mit den Rechten des Bundes oder anderer Kantone verweigern. Erhebt der Bundesrat nicht Einspruch, so heißt das nur, er finde zurzeit im Konkordat nichts, was seinen Vollzug hindern würde⁴⁾.

Es fragt sich nun, ob eine andere Regelung der interkantonalen Armenverhältnisse als die bundesrechtliche Regelung möglich wäre; wenn ja, wie sie gestaltet werden müßte. Das hängt davon ab, ob die Bundesverfassung eine abschließende Ordnung enthält, oder ob sie den Bürgern einfach einige Minimalrechte garantieren will. Wenn die bundesrechtliche Regelung abschließend ist, dann sind die Kantone in ihrer Souveränität beschränkt.

Die Verfasser des Konkordates scheinen im allgemeinen der Ansicht zu sein, die Bundesverfassung garantiere den Bürgern durch Art. 45 nur bestimmte Minimalrechte, also seien die Kantone berechtigt, eine konkordatsmäßige Ordnung nach ihrem Belieben einzuführen, wenn dabei nur jene Minimalrechte nicht verkürzt werden. Wenn man nun aber den Inhalt des Art. 45 BV genau liest, so kann man zum Schluß kommen, die Verfassung wolle den Kantonen lediglich die innerkantonale Regelung der Armenpflege überlassen, aber was interkantonal gilt, werde durch Art. 45 BV abschließend geregelt. Es ergibt sich doch eindeutig daraus, daß der Heimatkanton oder die Heimatgemeinde für dauernde Bedürftigkeit eines ihrer Bürger aufzukommen habe, und daß die Wohngemeinde nur dann einen Nichtbürger zu unterstützen habe, wenn dessen Bedürftigkeit vorübergehend ist.

Wir kommen damit zum Ergebnis, daß das Konkordat an sich verfassungswidrig ist. Wenn der Bundesrat dessen Vollzug nicht hinderte, so geschah dies wohl nur deshalb, weil die bundesrechtliche Regelung noch immer große Härten im Gefolge hat, Härten für den Unterstützungsbedürftigen und den Heimatkanton. Es klingt manchmal wie Hohn, von «Heimschaffung» zu reden, wenn der Wohnkanton zur wirklichen Heimat geworden ist. Da eingesehen wurde, daß die wohnörtliche Armenpflege den heutigen Verhältnissen besser entspricht, übersah man wohl wissentlich diese Verfassungswidrigkeit.

Das Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge hat aber zur Folge, daß bestimmte Schweizerbürger, diejenigen, die von der konkordatlichen Regelung profitieren, besser behandelt werden, als diejenigen, die nicht unter die konkordatliche Regelung fallen. Wir denken dabei nicht nur an die Bürger von Nichtkonkordatskantonen, sondern auch an solche, die einem Konkordatskanton angehören, aber in einem Nichtkonkordatskanton wohnen. Es fragt sich

⁴⁾ Vgl. hiezu Burckhardt a. a. O., S. 76.

deshalb, ob diese weniger gut behandelten Schweizerbürger unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 4 BV gleiche Behandlung verlangen dürfen, wie sie den unter die konkordatliche Ordnung fallenden Bürgern zuteil wird.

Wenn schon, wie wir gesehen haben, die bundesrechtliche Regelung abschließend ist, dann sollten alle Schweizerbürger den Anspruch erheben können, im Falle einer Abweichung von dieser Regelung, gleich behandelt zu werden. Man kann auf keinen Fall auf die Tatsache abstellen, daß das Konkordat auf Gegenseitigkeit beruht ⁵⁾).

Aber auch auf die Zugehörigkeit zu einem Kanton, also auf das Bürgerrecht, kann nicht abgestellt werden ⁶⁾. Wenn nämlich die verfassungsmäßige Regelung abschließend ist, dann spielt das Bürgerrecht zu einem bestimmten Kanton keine Rolle mehr. Man kann dann nicht mehr sagen, die verschiedene Behandlung eines Angehörigen von einem Nichtvertragskanton beruhe auf einer tatsächlichen Verschiedenheit, sondern dann werden tatsächlich Gleiche ungleich behandelt. Aber auch in anderer Hinsicht kann die von Wild aufgestellte Konstruktion nicht halten, nämlich dann, wenn man daran denkt, daß selbst Angehörige eines gleichen Kantons verschieden behandelt werden, je nachdem,

⁵⁾ Im internationalen Recht könnte man eine solche Konstruktion anerkennen, aber sicher nicht in einem Bundesstaat, dessen Bürger doch in allen Belangen gleich behandelt werden müssen.

⁶⁾ Max Wild: (Die interkantonale Armenpflege, S. 203 ff.) versucht, die Zulässigkeit der konkordatlichen Regelung folgendermaßen zu begründen: «... Da das Konkordat die territoriale Unterstützung — neben anderen Voraussetzungen — in erster Linie vom Kantonsbürgerrecht abhängig macht, fordert die Beantwortung der oben gestellten Frage vor allem Klarheit darüber, ob nach herrschender Rechtsanschauung (vgl. BGE VI, S. 171 ff.) die Tatsache des Kantonsbürgerrechts von so ausschlaggebender Bedeutung für das Armenwesen ist, im Sinne der vom Bundesgericht erwähnten Erheblichkeit, daß die Verschiedenheit des Kantonsbürgerrechts gerade bei der Regelung dieser Materie eine rechtlich ungleiche Behandlung der Schweizerbürger zu rechtfertigen vermag, wie dies durch das Konkordat über wohnörtliche Armenunterstützung geschehen ist. Wenn wir letzteres bejahen, so geschieht es nicht nur im Hinblick auf die Bundesgerichtliche Rechtsprechung, die einen rechtlich erheblichen Unterschied, welcher eine rechtlich verschiedene Behandlung Platz greifen läßt, im Verhältnis vom Kantonsbürger zum Nichtkantonsbürger sieht. Der Hauptgrund für unsere Auffassung scheint uns in der historischen Entwicklung des öffentlichen Unterstützungswesens zu liegen. Diese hat uns gezeigt, wie Bürgerrecht und öffentliche Unterstützungspflicht stets eng verbunden waren und wie jenes vorerst diese und nachher diese dann jenes zur Voraussetzung hatte, so daß man sich heute die Besprechung einer armenrechtlichen Frage ohne Berührung derjenigen des Bürgerrechts kaum denken kann.» Wild führt dann weiter aus, daß eben infolge dieser Erwägungen, die Vertragskantone ohne gegen den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz zu verstoßen, das Kantonsbürgerrecht zur Hauptbedingung der territorialen Unterstützung erheben konnten. — Dies hat aber u. E. mit der verschiedenen Behandlung der verschiedenen Bürger anderer Kantone nichts zu tun.

ob sie in einem Konkordatskanton oder in einem Nichtkonkordatskanton wohnen. In solchen Fällen kann man dann sicher nicht behaupten, es fehle die Voraussetzung des Bürgerrechts.

Das Konkordat kann somit vor dem Prinzip der Rechtsgleichheit nicht bestehen, und die weniger gut behandelten Schweizerbürger könnten jederzeit den Einspruch erheben, die in Art. 4 BV garantierte Rechtsgleichheit werde durch die konkordatliche Regelung verletzt ⁷⁾. Bei dieser streng wörtlichen Auslegung stellen sich aber noch einige schwer zu beantwortende Fragen. Wer ist gegebenenfalls passivlegitimiert? Welchen Rechtsanspruch können die aktivlegitimierten Bürger erheben? Könnten sie verlangen, daß sie gleich behandelt werden, wie die Bürger, die unter die konkordatliche Regelung fallen? Oder könnten sie verlangen, daß das Konkordat überhaupt aufgehoben werde?

Wenn man diese Frage bejahen würde, müßte das Konkordat verschwinden, selbst dann, wenn den weniger bevorzugten Bürgern nur der Anspruch zugesprochen würde, gleich behandelt zu werden, wie die bessergestellten Bürger; denn kaum ein Kanton würde eine solche Mehrbelastung auf sich nehmen; er würde einfach das Konkordat künden. Da aber, wie wir schon gesehen haben, das wohnörtliche Prinzip den heutigen Verhältnissen am ehesten entspricht, könnte man es kaum verantworten, auf Grund solcher Ueberlegungen, das Konkordat zu beseitigen.

7) Ebenfalls kann Art. 2, Abs. 5 Kk vor dem Prinzip der Rechtsgleichheit nicht bestehen, als er das Ueberschreiten einer bestimmten Altersgrenze im Zeitpunkt der Wohnsitznahme zum Ausschließungsgrund der konkordatlichen Unterstützung macht. Diese Tatsache entbehrt doch sicher der Erheblichkeit, die eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könnte.

§ 5. Das interkantonale Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge

Entstehungsgeschichte des gegenwärtigen Konkordates

I. Vorgänger

Die Auswirkungen des ersten Weltkrieges auf den Handel, die Industrie und das Gewerbe unseres Landes zogen einen Zustand nach sich, der die Existenz tausender unserer Bürger und ihrer Familien bedrohte. Dadurch steigerte sich die Zahl der Unterstützungsbedürftigen. Nun trat aber eindrucklich zu Tage, daß unser Fürsorgewesen den gestellten Aufgaben in seinem damaligen Zustand nicht mehr genügen konnte. Weil sie den zahllosen Unterstützungsgesuchen nicht nachkommen konnten, beschränkten die Armenbehörden ihre Unterstützung auf möglichst wenige Fälle. Darunter litten vor allem die Nichtbürger der Gemeinden. Man wies sie einfach an ihre Heimatorte. Da diese gleichfalls nicht allen Gesuchen gerecht werden konnten, waren die Bedürftigen ihrem unsichern Schicksal überlassen.

Da durch die Verarmung ebenfalls die Heimatgemeinden überlastet wurden, ist es gut verständlich, daß gerade in dieser Zeit die Bestrebungen für eine gerechte Regelung der interkantonalen Armenfürsorge immer deutlicher zu Tage traten.

Es ist auch nicht verwunderlich, daß gerade von den Kantonen Bern, Solothurn und Neuenburg die ersten Anregungen zur interkantonalen Verständigung ausgingen. Die Gemeinsamkeit verschiedener Industriezweige, beispielsweise Uhren- und Textilindustrie, hatten im Laufe der Zeit unter diesen benachbarten Kantonen zu einer intensiven Bevölkerungsmischung geführt, so daß die intensive Heimschaffungspraxis zu großen Unzukömmlichkeiten führte. So kam schon kurz nach Ausbruch des Krieges ein erstes interkantonales Abkommen zwischen den Kantonen Bern und Solothurn zustande ¹⁾. Darin wurde Art. 45, Abs. 3 B Vdahin interpretiert, daß die ab 1. August bis 15. September 1914 zu leistenden Unterstützungen als solche vorübergehender Natur betrachtet und daher vom Wohnkanton allein und ohne Rückgriff auf den Heimatkanton getragen werden sollten. Später wurde auch noch eine ähnliche Vereinbarung zwi-

¹⁾ Dieses interkantonale Abkommen wurde in keiner amtlichen Sammlung publiziert.

schen Bern und Neuenburg getroffen. Diese war aber bedeutend wichtiger, da darin bestimmt wurde, daß die Kriegsnotfälle *bis auf weiteres* örtlich zu behandeln seien. In dieser Vereinbarung tritt zum erstenmal der Wille zur Verwirklichung des Wohnortsprinzips auf interkantonaalem Boden in Erscheinung. Der Kanton Neuenburg begnügte sich aber nicht mit dieser einzigen Abmachung. Er setzte sich auch mit andern Kantonsregierungen in Verbindung und versuchte, durch Erklärungen, die auf Gegenseitigkeit beruhten, die örtliche Behandlung der vom Kriege verursachten Notfälle für seine Kantonsangehörige in der ganzen Schweiz gegen Zusicherung der Unterstützung aller andern im Kanton Neuenburg niedergelassenen Schweizerbürger zu erzielen ²⁾).

Inzwischen hatte sich auch die ständige Kommission der schweizerischen Armenpfleger-Konferenz neuerdings um eine Neuregelung der interkantonalen Armenpflege bemüht. Auch hier waren die vom Kriege bedingten Zustände der Grund der Initiative.

Auf Betreiben dieser Kommission wurde am 26. November 1914 eine Vereinbarung über die wohnörtliche, allgemeine Notunterstützung abgeschlossen ³⁾).

Dieser Vereinbarung traten achtzehn Kantone bei ⁴⁾). Aus dem Wortlaut erkennt man, daß dieses Abkommen auf die bestehenden Kriegsverhältnisse zugeschnitten war. Diese Vereinbarung wurde weder von den Kantonen noch vom

²⁾ Vgl. Gubler a. a. O., S. 107.

³⁾ Vereinbarung betr. die wohnörtliche allgemeine Notunterstützung während der Dauer des europäischen Krieges.

Art. 1: Während der Dauer des gegenwärtigen europäischen Krieges verpflichten sich die die vorliegende Vereinbarung unterzeichnenden Kantone, allen auf ihren Kantonsgebieten seit dem 1. Juli 1914 wohnenden Angehörigen derjenigen Kantone, welche der Vereinbarung beigetreten sind, wenn sie zufolge der Kriegslage in Not geraten sind, ausreichende Unterstützung, wie solche für die eigenen Kantonsbürger ausgerichtet wird, zu gewähren.

Die unterstützenden Wohngemeinden sind berechtigt, für 5 % der geleisteten Unterstützung dem Heimatkanton Rechnung zu stellen, der seinerseits die zuständigen Behörden Zurückerstattung veranlassen kann.

Von der gegenwärtigen Vereinbarung werden nicht berührt: Die Wehrmännerunterstützung, die eigentlichen Armenunterstützungsfälle, namentlich solche, die schon vor dem Kriege bestanden und Armen- und Krankenunterstützung, gemäß Bundesgesetz von 1875.

Art. 2: Wer solche Unterstützung empfängt gilt damit noch nicht als armengenössig.

Art. 3: Die Organisation dieser Unterstützung bleibt den Kantonen vorbehalten.

Art. 4: Entstehen über die Anwendung der vorliegenden Vereinbarung Anstände unter den Kantonen für sich oder ihre Angehörigen, so entscheidet der Bundesrat.

Art. 5: Die vorliegende Vereinbarung tritt zwischen den ihr beitretenden Kantonen 15 Tage nach der gegenseitigen Unterzeichnung in Kraft und ist gültig bis zum 1. Mai 1915. Für eine Verlängerung bedarf es der Zustimmung der beteiligten Kantone.

⁴⁾ Nur die Kantone Nidwalden, Glarus, Freiburg, Baselland, Thurgau, Waadt und Genf blieben der Vereinbarung fern.

Bund als ein Konkordat angesehen⁵⁾ und deshalb wurde sie auch nicht in die amtliche Gesetzessammlung aufgenommen. Es bedurfte aber dennoch der bundesrätlichen Einsichtnahme, da Art. 7 BV bestimmt, daß jede interkantonale Vereinbarung dem Bundesrat zur Einsicht vorgelegt werde. Der Vertrag wurde vom Bundesrat eingesehen und trat auf den 1. März 1915 in Kraft. In der Folge wurde die Gültigkeitsdauer wiederholt verlängert.

Die ständige Kommission der Armenpflegerkonferenz setzte inzwischen ihre Bestrebungen fort und ersuchte den Bundesrat, eine Konferenz von Delegationen der Kantone zur Beratung eines Konkordatsentwurfes einzuberufen. Aus diesen Beratungen ging ein «Konkordat betreffend die wohnörtliche Armenunterstützung» hervor. Dieses wurde Anfangs 1917 den Kantonsregierungen zum Beschluß über den Beitritt zugestellt. Nachdem bis Anfang 1920 sieben Kantone⁶⁾ dem Konkordat beigetreten waren, wurde es dem Bundesrat zur Einsicht vorgelegt, und dieser setzte es auf Ersuchen der beteiligten Kantone auf den 1. April 1920 in Kraft. Doch schon nach zwei Jahren wurde von verschiedenen Seiten eine Revision verlangt. Man wollte allerdings die wohnörtliche Armenpflege nicht aufgeben; denn es wurde allseits anerkannt, daß dies das einzige zeitgemäße Prinzip sei. Doch die Belastung einiger Kantone war zu groß. Statt des erhofften Aufschwungs der Wirtschaft folgte dem Friedensschluß eine große Wirtschaftskrise. Naturgemäß machte sie sich besonders in Industriekantonen bemerkbar. Die Folgen waren Arbeitslosigkeit und Vermehrung von Armenfällen. Die dem Konkordat angehörenden Industriekantone hatten wegen den außerordentlichen Verhältnissen große Opfer zu bringen. Deshalb verlangten sie eine Revision derjenigen Artikel, die den Wohnkanton beim Entstehen eines Konkordatsfalles am stärksten belasteten. Die Opposition richtete sich insbesondere gegen Art. 3, der dem Wohnkanton die Pflicht auferlegte, jedem bedürftigen Bürger eines Konkordatskantons während drei Monaten die volle notwendige Unterstützung zu leisten, auch wenn der Betreffende erst in den Wohnkanton eingezogen war. Ebenso erregte Art. 15 Anstoß, da er den Wohnkanton in Fällen dauernder Anstaltsversorgung während der ganzen Internierungszeit nach Skala mitzahlungspflichtig erklärte. Das Konkordat wurde dann in dem Sinn abgeändert, daß die Unterstützungsdauer von drei auf einen Monat herabgesetzt und die Versorgungskosten nach einer bestimmten Zeit vom Heimatkanton ganz übernommen wurden. Das revidierte Konkordat trat auf den 1. Juli 1923 in Kraft. Sämtliche 10 bisherigen Konkordatskantone traten diesem revidierten Konkordat bei, das vom Wohnortsprinzip wie gezeigt, teilweise abwich. Später folgten noch die Kantone Zürich (1929), Basel-Land (1931) und Schaffhausen (1935).

⁵⁾ U. E. ist aber jeder Vertrag unter Kantonen ein Konkordat. Die Publikation wurde deshalb zu Unrecht unterlassen. Dasselbe gilt auch für die zwei Vereinbarungen zwischen Bern und Solothurn und Bern und Neuenburg. Auch diese zwei Abkommen hätten in die eidg. amtliche Gesetzessammlung aufgenommen werden sollen.

⁶⁾ Appenzell A.-Rh. und I.-Rh., Baselstadt, Bern, Graubünden, Schwyz und Tessin.

Doch auch dieses revidierte Konkordat erwies sich als den Folgen der in den Dreißigerjahren ausbrechenden schweren Arbeitslosigkeit nicht gewachsen. Die schweizerische Armenpflegerkonferenz vom 28. Mai 1934 gab daher den Anstoß zu einer zweiten Revision. Dieses wurde von einer Konferenz der kantonalen Armendepartemente am 24. August 1936 beschlossen. Der revidierte Text wurde von einer späteren Konferenz am 11. Januar 1937 gutgeheißen.

Die Armenlasten stiegen allerorten derart an, daß einige Kantone, die ohnedies durch die konkordatliche Regelung stark belastet waren, die finanziellen Opfer nicht mehr auf sich nehmen konnten. Die Städtekantone, insbesondere Zürich und Basel, verlangten, daß die sogenannte Karenzfrist verlängert werde, um damit den eigentlichen Krisenfolgen begegnen zu können. Da auch die Bergkantone eine Erweiterung der Heimrufs- und Heimschaffungsmöglichkeiten verlangten, schien es, als ob das Konkordat in sich zusammenfallen würde. Aber die Kantone wollten an der wohnörtlichen Armenpflege grundsätzlich festhalten, und so wurde das Konkordat im Sinne der erwähnten Wünsche revidiert. Es bedeutet dies natürlich eine neue Lockerung des Wohnortsprinzips, doch mußte man diese in Kauf nehmen, wollte man nicht mehrere Kantone verlieren.

Am 16. Juni 1937 wurde das Konkordat vom Bundesrat eingesehen und auf den 1. Juli in Kraft gesetzt. Es traten ihm wiederum 13 Kantone bei; diesen folgte am 15. Juli 1944 der Kanton Obwalden.

Die wünschenswerte Ausdehnung auf die ganze Schweiz wurde nicht erreicht. Warum konnten viele Kantone sich nicht entschließen, dem Konkordat beizutreten? Die Zuwanderungskantone Zürich und Basel-Stadt bringen dem Konkordat und damit dem Gedanken der wohnörtlichen Unterstützung ein erhebliches finanzielles Opfer. Bei einigen anderen Kantonen halten sich Opfer und Vorteil ungefähr die Waage, während die Gebirgskantone von dem Konkordat vorwiegend Vorteile haben (trotz der höheren Unterstützungsansätze in den andern Kantonen). So lobenswert die von Zürich und Basel-Stadt betätigte Gesinnung ist, so hat man doch kein Recht, etwa die Kantone Genf und Waadt eines Mangels solcher Gesinnung zu zeihen; denn für sie würde der Beitritt der Zugehörigkeit zu einer «societas leonina» gleichkommen. Die westschweizerischen Kantone wären besonders stark belastet, da gerade sie außerordentlich viele außerkantonale Schweizer beherbergen. So erklärt es sich auch, daß dem Konkordat (außer Tessin) nur deutschschweizerische Kantone beigetreten sind.

In verschiedener Form wird immer wieder der Wunsch laut, der Bund möchte sich des Konkordatsgedankens der wohnörtlichen Unterstützung annehmen und ihm eine gewisse Geltung für die ganze Schweiz verschaffen. Beim gegenwärtigen Stand unseres Verfassungsrechtes wäre aber der Bund nicht befugt, gesetzliche Vorschriften zu erlassen, und natürlich kann er auch keinen Kanton zwingen, dem Konkordat beizutreten. Angesichts dieser Sachlage ist vorgeschlagen worden, der Bund solle auf dem indirekten Weg der Subventionierung eingreifen und so ein finanzielles Interesse am Beitritt zum Konkordat

schaffen⁷⁾. Aus rechtlichen, politischen und finanziellen Gründen ist aber hieran kaum zu denken. Im Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform wird ohnehin nun der Grundsatz postuliert, daß der Bund keine Subventionen auf Gebieten soll ausrichten dürfen, wo er nicht Gesetzgebungskompetenzen hat.

II. Allgemeiner Ueberblick über das Konkordat

A. Wesen und Zweck des Konkordates

Das Konkordat ist ein interkantonaler Vertrag. Beteiligte Parteien sind nur die kontrahierenden Kantone, und dieser Vertrag schafft nur Rechte und Pflichten für diese Kantone. Ein direktes Rechtsverhältnis zwischen den Angehörigen eines Konkordatskantons und ihrem Wohnkanton entsteht nicht. Gegenstand des Konkordates ist die armenfürsorgerische Behandlung des einzelnen Bürgers. Wenn der Wohnkanton dem Angehörigen eines andern Konkordatskantons im Verarmungsfalle keine Unterstützung gewährt, so kann dieser nicht gegen den Wohnkanton klagen, weil er sich nicht auf ein subjektives Recht stützen kann; er kommt als Partei nicht in Frage¹⁾. Dagegen kann sein Heimatkanton als verletzte Partei den Wohnkanton zur Erfüllung der übernommenen Pflicht anhalten. Auch die Gemeinden der Vertragskantone sind nicht Partei. Die vom Konkordat eingesetzte Rekursinstanz kann daher nur von einem Konkordatskanton angerufen werden und nur über Streitigkeiten zwischen den beteiligten Kantonen entscheiden (Art. 17 und 18; vgl. auch Art. 7, Abs. 3 und 4 und Art. 10, Abs. 2)²⁾.

Das Konkordat kann und will dem Unterstützten keines der Rechte, die er auf Grund von Art. 45 und 48 BV hat, entziehen. Den Bestimmungen des Konkordates entsprechend muß ein Wohnkanton einen Unterstützungsbedürftigen günstiger oder mindestens ebenso günstig behandeln wie die Verfassung es vorschreibt. Daraus ergibt sich ein Anspruch des Einzelnen, welcher dadurch geschützt wird, daß der Bedürftige das Recht hat, eine staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht einzureichen; Art. 20 des Konkordates behält dies ausdrücklich vor.

Das Konkordat will also die Angehörigen der beteiligten Kantone besserstellen, als es die bundesrechtliche Regelung vorsieht: sie dürfen nicht ohne weiteres heimgeschafft werden. Die beteiligten Kantone verzichten auf das von der bundesrechtlichen Regelung ihnen gewährte Recht zum Niederlassungsentzug, wogegen der Heimatkanton einen bestimmten Teil der Unterstützungskosten übernimmt.

7) Vgl. Postulat Flisch: behandelt vom Nationalrat in der Frühlingssession 1946 (19. März).

1) Vgl. hiezu: Bes. Teil, § 5, II, S. 105 ff.

2) Ob die Kantone durch Konkordat eine Rekursinstanz für ihre Streitigkeiten einsetzen dürfen, abweichend von Art. 113 BV ist fraglich, und wir werden hiezu im Bes. Teil unserer Arbeit Stellung nehmen.

B. Voraussetzungen des Konkordatsfalles

1. Für die Vorzugsbehandlung, die das Konkordat vorsieht, kommen nur die Bürger eines andern Konkordatskantons in Betracht (der Bürger des Wohnkantons nicht, auch wenn er zugleich noch einem andern Konkordatskanton angehört ³⁾).

2. Ein Konkordatsfall kann nur entstehen und bestehen, wenn Armenunterstützung notwendig ist. Art. 8, Abs. 3 des Konkordates bestimmt, wann eine Unterstützung, die vom Bund oder von den Kantonen geleistet wird, nicht als eine armenrechtliche betrachtet werden soll ⁴⁾. Nicht jede Unterstützung, die einer Person gewährt wird, ist also Armenunterstützung ⁵⁾. Das Konkordat unterscheidet zwischen konkordatlich und nicht-konkordatlich zu behandelnden Unterstützungsfällen (Art. 1, Abs. 1 und 2); es liegt also nicht ohne weiteres ein Konkordatsfall vor, selbst wenn es sich um den Bürger eines Konkordatskantons mit Armut handelt.

3. Zum Entstehen und Bestehen des Konkordatsfalles ist auch noch der Konkordatswohnsitz nötig, der mit den anderen Wohnsitzbegriffen, dem zivilrechtlichen, prozeßrechtlichen, polizeilichen nicht übereinstimmt. Alle diese Wohnsitzbegriffe sind auf eine Gemeinde bezogen, der Konkordatswohnsitz hingegen auf den Kanton. Daraus ergibt sich die Eigentümlichkeit, daß bloßer Wechsel der Wohngemeinde innerhalb des Wohnkantons den Konkordatswohnsitz überhaupt nicht berührt. Andererseits ist es auch möglich, daß eine Person überhaupt keinen Wohnsitz erlangen kann, selbst wenn sie das Bürgerrecht eines Konkordatskantons hat und in einem andern sich aufhält. Jahrelanges, vagantenhaftes Umherziehen im gleichen Kanton begründet beispielsweise keinen Konkordatswohnsitz ⁶⁾.

Während in der Regel ein Wohnsitz solange weiterdauert, bis ein neuer begründet ist, ist es möglich, daß ein Mensch seinen Konkordatswohnsitz verliert, ohne einen neuen zu erlangen. Da aber die konkordatliche Unterstützung nicht jedem zugute kommt, ist es auch nicht notwendig, daß für jeden ein Konkordatswohnsitz bestehe.

Das Konkordat unterscheidet zwischen selbständigem und unselbständigem Konkordatswohnsitz. Der gleiche Fall kann auch mehrere Personen umfassen, die dann eine Unterstützungseinheit bilden. Dies ist in der Regel der Fall bei der engeren Familie; möglicherweise auch nur bei Mann und Frau, oder bei einem Elternteil und Kindern.

³⁾ Vgl. Bes. Teil, § 1, II, S. 43 ff.

⁴⁾ Zum Beispiel militärische Unterstützung von Wehrmannsfamilien, Bundesunterstützung für bedürftige Greise, Hilfe bei Naturkatastrophen, usw.

⁵⁾ Vgl. § 1, S. 10—11.

⁶⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 2. Februar 1938 (E 1938, 20).

Art. 3 regelt die Frage, wann eine Ehefrau zur Unterstützungseinheit des Ehemannes gehört und wann nicht. Ebenso wird in diesem Artikel bestimmt, wann ein Kind zur Einheit des Vaters oder zu derjenigen der Mutter, oder ausnahmsweise zu keiner Unterstützungseinheit gehört. Der Ehemann ist in der Regel Haupt der Unterstützungseinheit, die Mutter dann, wenn der Vater nicht dazu gehört, also Mutter und Kinder eine eigene Unterstützungseinheit bilden. Selbständigen Konkordatswohnsitz kann nur das H a u p t einer Unterstützungseinheit haben. Eine Person kann unmöglich selbständigen und unselbständigen Konkordatswohnsitz zugleich haben; hingegen hat sie die Möglichkeit, von selbständigem zu unselbständigem Konkordatswohnsitz und umgekehrt hinüberzuwechseln. Eine Frau kann beispielsweise vor ihrer Heirat selbständigen Konkordatswohnsitz haben. Durch die Heirat tritt sie in die Familie ihres Mannes und erhält deswegen unselbständigen Konkordatswohnsitz. Sie wechselt demnach von selbständigem zu unselbständigem Konkordatswohnsitz hinüber. Der umgekehrte Fall ist ebenfalls möglich. Wenn der Mann, zu dessen Unterstützungseinheit die Frau gehört, stirbt, oder wenn Mann und Frau durch richterliches Urteil geschieden werden, so kann die Frau wieder selbständigen Konkordatswohnsitz erhalten ⁷⁾).

Nur der selbständige Konkordatswohnsitz ist für das Entstehen und Bestehen eines Konkordatsfalles maßgebend. Der unselbständige Wohnsitz kann hingegen eine gewisse Rolle spielen, wenn es darauf ankommt, w i e ein Unterstützungsfall konkordatlich zu behandeln ist. Da die konkordatliche Behandlung zu einer Verteilung der Unterstützungskosten zwischen den beteiligten Kantonen führt, und diese Verteilung von der Wohndauer im Wohnkanton abhängig ist, kann für die Berechnung dieser Wohndauer der unselbständige Konkordatswohnsitz eine Rolle spielen.

4. Damit der Fall konkordatlich behandelt werde, muß der Wohnsitz auch eine bestimmte Zeit gedauert haben. Diese Wartefrist ist auf vier Jahre festgesetzt. Erst nachdem der Unterstützungsbedürftige vier Jahre lang, ohne während insgesamt eines Jahres Armenunterstützung empfangen zu haben, im Wohnkanton gewohnt hat, ist die konkordatliche Regelung anwendbar (Art. 2, Abs. 3).

In ganz wenigen und bestimmten Fällen entbindet das Konkordat allerdings von der Wartefrist, dann nämlich, wenn der Zugezogene früher während mindestens zwanzig Jahren im selben Kanton Wohnsitz hatte und seine Abwesen-

⁷⁾ Nicht alle Personen, die einer Unterstützungseinheit angehören, haben auch unselbständigen Konkordatswohnsitz; sie haben vielmehr solchen nur, wenn das Familienhaupt selbständigen Konkordatswohnsitz hat, und zwar dort, wo das Haupt diesen hat. So haben zum Beispiel Frau und Kinder, die zur Unterstützungseinheit des Mannes gehören, auch wenn sie sich in einem andern Kanton aufhalten, im W o h n k a n t o n des Mannes unselbständigen Konkordatswohnsitz, sofern der Mann und Vater selbständigen Konkordatswohnsitz hat.

heit nicht mehr als zwei Jahre gedauert hat, und dann, wenn die Person aus einer Unterstützungseinheit tritt, deren Haupt die Wartefrist erfüllt hatte, also Anspruch auf konkordatliche Behandlung hatte. Im letzteren Falle nimmt das Konkordat an, das Haupt habe die Wartefrist auch für das Glied erfüllt.

Die Wartefrist soll den Wohnkanton schützen gegen Ausbeutung seiner Unterstützungsmittel. Die Kantone wollen vor allem solche Personen ausschließen, die schon beim Zuzug unterstützungsbedürftig sind oder es bald zu werden drohen (siehe auch Art. 2, Abs. 5).

5. Die Wartefrist kann nicht erfüllt und der Wohnkanton wird nicht unterstützungspflichtig werden, wenn bei Beginn der Wohnsitznahme die Erwerbsfähigkeit des Zugezogenen durch körperliche oder geistige Gebrechen derart herabgesetzt ist, daß sich der Betreffende nicht ohne wesentliche Beihilfe durchzubringen vermag. Die Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit muß allerdings wesentlich sein (Art. 2, Abs. 5). Der Nachweis dieser erheblichen Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit kann die Mitwirkung eines Sachverständigen, z. B. des Arztes oder eines beruflichen Fachmannes, nötig machen. Die Unterstützungspflicht des Wohnkantons tritt ebenfalls nicht ein, wenn der Neuzugezogene das sechzigste Altersjahr überschritten hat.

Diese Vorschriften bezwecken den Schutz des Wohnkantons gegen Zuschiebung von in naher Zukunft hilfsbedürftig werdenden Personen.

Wir fassen zusammen, daß zum Entstehen und Bestehen des Konkordatsfalles folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Es muß sich um eine Person handeln, die Bürger eines andern Konkordatskantons ist, selbständigen Konkordatswohnsitz hat, die Wartefrist erfüllt hat und unterstützungsbedürftig ist. Zudem darf die Person bei Begründung des Wohnsitzes nicht mit einer körperlichen oder geistigen Krankheit behaftet gewesen sein, die dauernd die Erwerbsfähigkeit in erheblichem Maße herabsetzt, und sie darf beim Zuzug das sechzigste Altersjahr noch nicht überschritten haben.

C. Die Behandlung des Konkordatsfalles

Worin besteht die konkordatsgemäße Behandlung eines Unterstützungsfalles?

1. Der Wohnkanton muß den einem andern Konkordatskanton angehörenden Bürger gleich einem eigenen unterstützen. Das heißt also, daß er ihn bei sich unterstützen muß und ihn aus armenrechtlichen Gründen nicht ausweisen kann (Art. 1, Abs. 1).

Die Kosten der wohnörtlichen Unterstützung müssen dem Wohnkanton vom Heimatkanton zum Teil vergütet werden.

In dieser wohnörtlichen Unterstützung, unter Mitsprache des Heimatkantons und nachträglicher Vergütung liegt die konkordatliche Behandlung eines Unterstützungsfalles.

Die Kostenanteile von Wohn- und Heimatkanton werden von der Wohndauer abhängig gemacht. Je länger die Wohndauer, desto mehr muß der Wohnkanton auf sich nehmen. Diese Regelung ist gerechtfertigt. Je länger nämlich eine Person oder eine Familie in einem Kanton sich aufhält, desto stärker wird die Verbundenheit zwischen Kanton und Bewohner, und im gleichen Maße werden die Bande, die ihn mit seinem Heimatkanton verbinden, lockerer.

2. Der Wohnkanton hat also für einen Teil der Kosten einen Rückgriff auf den Heimatkanton:

Bei einer Wohndauer bis zu 10 Jahren übernimmt der Wohnkanton einen Viertel,
von 10 bis 20 Jahren die Hälfte und
von mehr als 20 Jahren drei Viertel der konkordatlichen Unterstützungskosten.

Das Konkordat nennt dies «stufenweise Kostenverteilung» (vgl. Art. 5, Abs. 2). Dieser gegenüber steht die «gleichbleibende Kostenverteilung» (Art. 6, Abs. 1), die dann gilt, wenn die Unterstützung in Anstaltsversorgung besteht. Die «Wohndaueruhr» läuft demnach in der Anstalt nicht. Diese stationäre Kostenverteilung bildet allerdings nur die Vorstufe für den Heimfall, d. h. die Uebernahme aller Kosten durch den Heimatkanton, also die Beendigung des Konkordatsfalles, und somit die Möglichkeit der Heimschaffung⁸⁾. Der Heimfall tritt ein nach 2 Jahren konkordatsgemäßer Anstaltsversorgung, wenn der Heimatkanton drei Viertel, nach 5 Jahren, wenn er die Hälfte, und nach 10 Jahren, wenn er einen Viertel der Kosten trägt. Je länger also die Wohndauer war, um so länger geht es bis zum Heimfall. Das Konkordat durchbricht diese Regelung dann, wenn die zurechenbare Wohndauer mehr als 30 Jahre betrug. In diesem Falle tritt der Heimfall überhaupt nicht ein. Das Konkordat will eine Person, die sich so lange im Wohnkanton aufgehalten hat, nicht mehr der bundesrechtlichen Regelung unterstellen, sondern es betrachtet diese Person als dermaßen zum Wohnkanton gehörend, daß sie der Wohltat der konkordatlichen Behandlung überhaupt nicht mehr verlustig gehen kann.

Mit dem Heimfall kann der Unterstützungsfall nicht mehr konkordatlich behandelt werden, er wird zum Nichtkonkordatsfall. Der Wohnkanton ist nicht mehr konkordatlich verpflichtet, und nur noch die bundesrechtliche Regelung ist anwendbar. Diese Ordnung kann zu Härten führen, aber finanzielle Ueberlegungen haben die Urheber des Konkordates gezwungen, den Heimfall bei Anstaltsversorgung zuzulassen, denn diese ist meistens von langer Dauer und kostspielig. Dem Wohnkanton soll aber nicht allzu viel zugemutet werden.

3. Der Wohnkanton muß den Zugezogenen gleich seinem eigenen Bürger behandeln; die Unterstützten sind seinem Armenrecht unterworfen. Die Behörde des Wohnkantons setzt die Unterstützung im ganzen Umfange fest (Art. 8,

⁸⁾ Ueber Anstaltsversorgung und deren Bedeutung vgl.: Bes. Teil, § 2, 1—3.

Abs. 1). In einer Stadt sind die Lebenskosten und die allgemeine Lebenshaltung und damit auch die Unterstützungskosten wesentlich höher als in einer Berggemeinde. Art und Maß der Unterstützung müssen sich also nach den Lebensverhältnissen des betreffenden Ortes richten. Der Unterstützte muß dermaßen unterstützt werden, daß er, wenn er sich anstrengt, in der Lage ist, am Wohnort sein Auskommen wieder zu finden. Darum muß auch die fürsorgende Behörde frei die notwendigen Maßnahmen ergreifen können.

Natürlich darf der Wohnkanton nicht nach Willkür schalten und walten. Der Heimatkanton hat in Konkordatsfällen ein Mitspracherecht. Wenn der Heimatkanton schon einen Teil der Kosten auf sich nehmen muß, so ist es auch recht und billig, daß er über die in Betracht kommenden Vorkehrungen orientiert wird. Der Wohnkanton muß dem Heimatkanton von jedem Konkordatsfall Anzeige machen und ihn über die Umstände und die getroffenen Maßnahmen verständigen (Art. 9). Der Wohnkanton muß in der Lage sein, die Angemessenheit der Vorkehrungen beurteilen zu können. Diese Anzeigepflicht besteht auch bei späterer Veränderung der Verhältnisse.

4. Ist der Heimatkanton mit Art und Maß der Unterstützung nicht einverstanden, so kann er Einsprache erheben. Macht er dieses Recht geltend und bleibt der Wohnkanton bei seiner Auffassung, dann entsteht möglicherweise ein Streitfall, der dann, wenn jede Verständigung ausgeschlossen ist, von der Rekursinstanz entschieden wird.

5. Der Wohnkanton stellt vierteljährlich Rechnung über die Kostenanteile, die er vom Heimatkanton zu fordern hat. Da das Konkordat nur die Kantone verpflichtet, kann ein Kanton die Bezahlung nicht verweigern, indem er sich etwa darauf beruft, die Heimatgemeinde sei zahlungsunfähig.

D. Ende des Konkordatsfalles

1. Nicht alle Beendigungsgründe sind vom Konkordat ausdrücklich aufgezählt und besonders behandelt. Es ist aber selbstverständlich, daß der Konkordatsfall beendet wird, wenn eine seiner Voraussetzungen dahinfällt.

a) Ein Konkordatsfall wird durch den Tod des Unterstützten beendet. Nur das Haupt einer Unterstützungseinheit wird unterstützt. Also gilt dieser Beendigungsgrund auch für den Fall, daß das Haupt einer Unterstützungseinheit stirbt. Allenfalls kann ein neuer Konkordatsfall entstehen, wenn sich eine neue Unterstützungseinheit bildet, oder die Glieder der aufgelösten Einheit selbständigen Konkordatswohnsitz erhalten und weiterhin unterstützt werden müssen.

b) Ein weiterer Beendigungsgrund liegt dann vor, wenn der Bedürftige aufhört, Bürger eines Konkordatskantons zu sein.

c) Ein Konkordatsfall wird ebenfalls beendet, wenn der Unterstützte den selbständigen Konkordatswohnsitz verliert und in eine Unterstützungseinheit eintritt. Dies kommt besonders dann in Betracht, wenn eine unterstützte Frau

heiratet, selbst wenn sie weiter unterstützt werden müßte, da nur das Haupt der Unterstützungseinheit, also der Ehemann, unterstützt wird. Es könnte also höchstens ein neuer Konkordatsfall entstehen.

d) Beendet wird der Konkordatsfall auch dann, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit vorübergehend aufhört, wodurch der Konkordatswohnsitz nicht berührt wird. Da der früher unterstützte Bürger alle Eigenschaften eines Konkordatsfallträgers behält — die Unterstützungsbedürftigkeit ausgenommen — ist es logisch, daß jederzeit ein neuer Konkordatsfall entstehen kann.

e) Der Heimfall als Beendigungsgrund eines Konkordatsfalles wurde schon im vorhergehenden Abschnitt erwähnt.

2. Zu diesen als selbstverständlich im Konkordat nicht erwähnten Fällen gesellen sich nun die darin ausdrücklich behandelten Beendigungsgründe:

a) Der Wegzug (Art. 12, Abs. 1—3) ⁹⁾. Das Konkordatsrecht darf die dem Bürger von der Bundesverfassung garantierten Rechte weder übersehen noch beseitigen. Der Unterstützte kann also jederzeit den Wohnsitz im Konkordatskanton aufgeben und fortziehen (Art. 45 BV). Uebersiedelt er in einen andern Kanton, dann hört für den bisherigen Wohnkanton der Konkordatsfall auf. Die konkordatliche Regelung verlangt allerdings, daß der Wegzug freiwillig sei. Ist dies nicht der Fall, dann entlastet er den Wohnkanton von seinen Pflichten nicht. Der Wohnkanton darf also den Wegzug eines Bedürftigen weder begünstigen noch veranlassen, sonst hat er seinen Kostenanteil weiter zu tragen. Damit will das Konkordat verhüten, daß ein Wohnkanton, um sich eines unangenehmen Falles zu entledigen, den Bedürftigen zum Wegzug veranlaßt. Das Konkordat will ja gerade das unheilvolle Hin- und Herschieben von Armen verhindern.

Wie lange soll aber die Kostenhaftung des Wohnkantons fortbestehen? Maßgebend ist hier eine Fiktion: Es soll angenommen werden, der Unterstützte sei nicht weggezogen. Die Schwierigkeit, die Länge der Fortdauer des Konkordatsfalles zu bemessen, hat das Konkordat nicht gelöst, sondern es hat einfach auf die Rekursinstanz verwiesen ¹⁰⁾. Diese Verweisung bedeutet aber, daß es sich hier weitgehend um einen Angemessenheitsentscheid handeln muß.

b) *Die Freiheitsstrafe*. (Art. 12, Abs. 4). Ein Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bewirkt den Verlust des Konkordatswohnsitzes; dieser Verlust schließt aber das Ende des Konkordatsfalles in sich.

c) *Die Heimschaffung*. (Art. 13). Die Kantone verpflichten sich allerdings durch ihren Beitritt zum Konkordat, das ihnen in Art. 45, Abs. 3 BV gewährleistete Recht zur Niederlassungsentziehung wegen dauernder Beanspruchung

⁹⁾ Der Wegzug bewirkt zwar auch den Hinfall einer Voraussetzung für das Bestehen eines Konkordatsfalles, nämlich des Konkordatswohnsitzes. Wenn er vom Konkordat ausdrücklich erwähnt wird, so geschieht dies nur deshalb, weil er leicht zu Streitigkeiten zwischen den Kantonen Anlaß gibt.

¹⁰⁾ Vgl. Art. 12, Abs. 3.

der öffentlichen Wohltätigkeit gegen Angehörige von Konkordatskantonen nicht geltend zu machen. Von diesem Prinzip darf nur abgewichen werden, sofern das Konkordat ausdrücklich eine Ausnahme macht.

Die Armenpolizeiliche Heimschaffung ist zulässig, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit nachweisbar die Folge fortgesetzter schuldhafter Mißwirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu ist. Auch derjenige, der die Unterstützung gröblich erschlichen hat, darf heimgeschafft werden. Solche Individuen verdienen die Wohltat einer konkordatlichen Behandlung nicht. Außerdem ist die Heimschaffung einer Familie nach sechsmonatiger Unterstützung zulässig, wenn deren Unterstützung dadurch notwendig geworden ist, daß das Familienhaupt zu einer Freiheitsstrafe verurteilt oder aus dem Kanton ausgewiesen wurde. Es handelt sich bei der sechsmonatigen Frist um eine Schonfrist für die Familie, während welcher es sich erweisen soll, ob die Unterstützungsbedürftigkeit dauernd sein werde. Die Ehefrau kann während dieser Zeit ein Auskommen suchen, so daß möglicherweise die Bedürftigkeit vor Ablauf der Frist aufhört.

Heimschaffung im Sinne der konkordatlichen Regelung bedeutet übrigens nicht, daß die betreffende Person auch gleich ihrem Heimatkanton zugeführt wird, sondern nur ein Außerkonkordatstellen (Art. 15). Die meist nachträglich erfolgende wirkliche Heimschaffung steht außerhalb des Konkordates; sie steht unter der bundesrechtlichen Regelung.

Wenn der Fall durch Heimschaffung, Heimruf, Heimfall oder sonstwie außer Konkordat fällt, dann gilt also die Regel, daß der Heimatkanton durch Vergütung der vollen Kosten die weitere Duldung durch den Wohnkanton erzwingen kann ¹¹⁾. Die Außerkonkordatsetzung schafft kein neues selbständiges Recht des Niederlassungsentzuges; sie beseitigt nur ein Hindernis des Entzuges, das sich vorher aus dem Konkordat ergab. Wenn die Niederlassung nicht entzogen wird, beginnt eine neue Wartefrist, d. h. ist es zu halten, wie wenn die Person im Zeitpunkt der Außerkonkordatstellung neu zugezogen wäre.

d) *Der Heimruf* (Art. 14). Durch den Heimruf wird der Unterstützte durch seinen Heimatkanton außer Konkordat gestellt; Heimtransport ist also zunächst ebenfalls nicht notwendig. Natürlich wird dem Heimruf meistens der Heimtransport folgen, da der Wohnkanton kaum gegen den Beschluß des Heimatkantons Einsprache erheben wird.

Der Heimatkanton ist zum Heimruf berechtigt, wenn entweder der Unterstützte der dauernden Versorgung in einer Anstalt oder in einer Familie bedarf, oder wenn er dauernd unterstützungsbedürftig ist und die Unterstützung in der Heimat in seinem Interesse vorzuziehen ist. Es wird demnach ausschließlich auf das Interesse des *Bedürftigen* abgestellt.

Bei Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit des Unterstützten ist der Heimruf nur dann möglich, wenn der Heimatkanton drei Viertel der Unterstützungs-

¹¹⁾ Vgl. Art. 45, Abs. 3 BV.

kosten vergütet und wenn er nachweisen kann, daß für den Arbeitslosen ausreichender Verdienst von angemessener Dauer und für den Erwerbsunfähigen angemessene Versorgung in der Heimat vorhanden ist. Dazu kommt noch die Bedingung, daß während insgesamt sechs Monaten innert Jahresfrist unterstützt worden ist. Es ist Pflicht der Heimatbehörde, nachzuweisen, daß der Heimruf im Interesse des Bedürftigen liegt. Damit wird insbesondere der Gefahr des unbegründeten Heimrufs unterstützungsbedürftiger Kinder begegnet, bei denen in den meisten Fällen eine Versorgung nötig ist. Die Pflicht des Heimatkantons, die Kosten der ferneren Unterstützung allein zu tragen, bietet dem Armen einigermaßen Schutz vor willkürlichem Heimruf.

3. Folgt der Außerkonkordatsstellung der Unterstützung der Heimtransport, so trägt bei Heimschaffung der Wohnkanton und bei Heimruf der Heimatkanton die Transportkosten. Die Kosten der Beförderung des Hausrates trägt hingegen immer der Heimatkanton.

4. Für den Vollzug gelten gemeinsam für Heimschaffung und Heimruf die Bestimmungen von Art. 15. Danach hört der Konkordatsfall auf mit Ablauf der Rekursfrist. Von diesem Zeitpunkt an geht die Unterstützungslast auf den Heimatkanton über.

Damit ist gesagt, daß der Wohnkanton und der Heimatkanton ein Rekursrecht haben. Wird nicht rekuriert, so wird der Beschluß rechtskräftig. Der Konkordatsfall endet also mit dem Eintritt der Rechtskraft des Heimschaffungs- beziehungsweise Heimrufbeschlusses (Kreisschreiben des Eidg. JPD vom 12. Mai 1939).

Der gleiche Artikel bestimmt auch, daß, wenn dem Vollzug der Heimschaffung oder des Heimrufes Hindernisse im Wege stehen, wie beispielsweise Transportunfähigkeit des Betroffenen, der Konkordatsfall erst mit dem Wegfallen der Hindernisse beendet wird. Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 schreibt ja vor, daß der Kanton, in welchem der transportunfähige Arme sich aufhält oder seine Krankheit entdeckt wird, diesen wie seine eigenen Kantonsbürger unterstützen müsse. Das Konkordat darf und will die Angehörigen der Konkordatskantone nicht schlechter stellen als es die bundesrechtliche Regelung verlangt.

E. Das Streitverfahren

1. Bei der Handhabung des Konkordates entstehen oft Streitigkeiten zwischen den Kantonen. Da es nur die Kantone verpflichtet, können nur diese Streitparteien sein. Nicht Private, Gemeinden, Fürsorgeinstitutionen. Vor allem mutet das Konkordat den Kantonen zu, daß sie miteinander verhandeln und einen allfälligen Streit zu beseitigen versuchen, bevor sie an die Rekursinstanz gelangen. Allerdings kommt es trotzdem vor, daß sich zwei Kantone nicht einigen können, und deshalb wurde durch das Konkordat der Zeitpunkt festgesetzt,

mit welchem das Verhandeln aufhört und das Streitverfahren beginnt. Eine Diskussion kann nicht in alle Ewigkeit fortgeführt werden — dies verbietet schon das Interesse des Bedürftigen — und deshalb wurde die Litiskontestation geregelt.

2. Der Kanton der die Verhandlungen nicht mehr weiterführen will, muß einen Beschluß fassen, in welchem er Art. 17 des Konkordates ausdrücklich anruft (Art. 17, Abs. 1). Dieser Beschluß gilt dann vom andern Kanton als anerkannt, sofern dieser nicht binnen 30 Tagen den Entscheid des Eidg. JPD anruft. Aber nur ein Beschluß, der unter ausdrücklicher Anrufung von Art. 17 gefaßt wird, hat die Wirkung, daß er als vom andern Kanton anerkannt gilt, wenn dieser nicht binnen 30 Tagen an das JPD rekurriert. Kläger ist der Kanton, welcher den letzten Beschluß des andern Kantons nicht gelten lassen will. Beschließt beispielsweise der Wohnkanton die Heimschaffung, dann muß der Heimatkanton, sofern er diesen Beschluß nicht anerkennt, die Rekursinstanz anrufen. Der Heimatkanton kann in einem solchen Fall nicht durch einen negativen Beschluß die Klägerrolle dem Wohnkanton zuschieben. Ein Beschluß, welcher von einem Kanton unter ausdrücklicher Anrufung von Art. 17 gefaßt wird, gilt als endgültig. Dieselbe Verteilung der Parteirollen gilt auch, wenn der Heimatkanton über den Heimruf oder umgekehrt, wenn der Wohnkanton über Art und Maß der Unterstützung beschließt.

3. Das Eidg. JPD entscheidet endgültig, außer wenn auf Grund von neu entdeckten Tatsachen oder Beweismitteln, die vorher nicht geltend gemacht werden konnten, der Entscheid als offensichtlich unrichtig erscheint (Art. 18, Abs. 3 und Art. 19).

F. Uebrige Bestimmungen

1. Den Angehörigen der Konkordatskantone bleibt die staatsrechtliche Beschwerde vorbehalten (Art. 20). Diese ist dann zulässig, wenn ein Bürger eines Konkordatskantons der Ansicht ist, er werde durch die Anwendung der Konkordatsbestimmungen schlechter behandelt, als es die Bestimmungen der Bundesverfassung vorsehen; (sie wäre übrigens auch ohne Art. 20 zulässig)¹²⁾.

2. Nichtkonkordatsfälle werden nach den Bestimmungen der Bundesverfassung behandelt. Allerdings darf Unterstützungsbedürftigkeit eines Bürgers eines Konkordatskantons erst dann als dauernd betrachtet werden, wenn die Hilfeleistung durch den Wohnkanton mindestens einen Monat gedauert hat (Art. 21)¹³⁾. Nach einer solchen Unterstützung kann Art. 45, Abs. 3 BV an-

¹²⁾ Es stellt sich die Frage, weshalb den Bürgern nicht auch die Beschwerde wegen Verletzung des Konkordates selbst gewährt wird. Zu dieser Frage werden wir Stellung nehmen in: Bes. Teil, § 5, II, S. 106—107.

¹³⁾ Diese Monatsfrist wird durch das Bundesgericht in der Praxis zu BV 45 aber nicht anerkannt. Vgl. hiezu: Bes. Teil, § 6, S. 108 ff

gewandt werden. Hatte hingegen ein armer Angehöriger eines Konkordatskantons vor dem Zuzug keinen festen Wohnsitz, oder war er schon zur Zeit des Zuzuges unterstützungsbedürftig, dann kann er gleich einem Bürger eines Nichtkonkordatskantons behandelt werden. Ob dann der Wohnkanton vorübergehend doch unterstützen müsse, sagt nicht Art. 21 des Konkordates, sondern Art. 45 BV, und Streitigkeiten hierüber entscheidet das Bundesgericht.

3. Das Konkordat sieht in Art. 22 vor, daß das Eidg. JPD die Armendepartemente der Konkordatskantone jedes Jahr zu einer Konferenz einladen müsse. Solche Konferenzen bieten Gelegenheit zu lebendiger Fühlungnahme zwischen Entscheidungsinstanz und den Kantonen und den letzteren unter sich.

BESONDERER TEIL

§ 1. Der Konkordatsfall

Wenn die Voraussetzungen eines Konkordatsfalles (Bürgerrecht, Wohnsitz, Wohndauer usw.) zutreffen, so entstehen die Rechtsfolgen des Konkordates: Unterlassung des Niederlassungsentzuges und der Heimschaffung.

I. Das Bürgerrecht

Erste Voraussetzung eines Konkordatsfalles ist das Bürgerrecht in einem Konkordatskanton.

Das Bürgerrecht ist ein staatsrechtliches Verhältnis zwischen Bürger und Staat, beziehungsweise zwischen Bürger und Gemeinde. Aus diesem Verhältnis entspringen Rechte und Pflichten zwischen dem Bürger und dem Gemeinwesen. So setzt die Bundesverfassung voraus, daß, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde hat, von dieser bei Verarmung unterstützt werden müsse. Das Gemeindebürgerrecht enthält zugleich den Grundsatz der heimatlichen Armenunterstützung.

Das Konkordat über wohnörtliche Unterstützung hat einen Mittelweg zwischen Heimat- und Wohnortsprinzip gewählt: Es hält die bürgerliche Angehörigkeit zu einem Kanton aufrecht, der weiterhin verpflichtet bleibt, seinen Bürger im Verarmungsfall zu unterstützen; aber auch der Wohnkanton wird verpflichtet, einen Teil der Unterstützung zu übernehmen. Je länger der Wohnsitz im Wohnkanton dauert, desto mehr tritt das Verhältnis zwischen Heimat und Bürger in den Hintergrund; vollständig verdrängt wird aber dieses Verhältnis nie. Das ergibt sich daraus, daß alle Konkordatsfälle von beiden Kantonen behandelt werden.

II. Das Doppelbürgerrecht

Schwierigkeiten ergeben sich für die Unterstützungspflicht gegenüber Doppelbürgern. Wie soll ein Bürger zweier Kantone unterstützt werden? Welcher der beiden Kantone ist unterstützungspflichtig?

Daß gleichzeitig Bürgerrechte in verschiedenen Kantonen vorkommen können, hat das schweizerische Staatsrecht seit 1848 positiv anerkannt; doch fehlen

bundesrechtliche Kollisionsnormen für die nicht seltenen Fälle, in welchen Doppelbürger unterstützungsbedürftig werden.

Allerdings enthält das ZGB eine Bestimmung (Art. 22, Abs. 3), die das Doppelbürgerrecht betrifft; doch ist sie für das Zivil- und Vormundschaftsrecht nicht für das Armenrecht aufgestellt worden. Es handelt sich um eine Norm für die Abgrenzung der Herrschaftsgebiete verschiedener Rechte und der örtlichen Zuständigkeit, um eine Kollision verschiedener Rechte und verschiedener Behörden auf einem Gebiet zu vermeiden, das im Grunde unter das heimatliche Recht und die Zuständigkeit der Behörden der Heimat fällt.

Dieser Grund läßt sich aber nicht gegen die Pflicht mehrerer Heimatgemeinden zur Aufnahme eines Bürgers und damit zu dessen Unterstützung anführen ¹⁾.

Das Bundesgericht hat sich vielfach mit solchen Fällen abgegeben und es lassen sich nach der bundesgerichtlichen Praxis ²⁾ aus den Bestimmungen der Bundesverfassung folgende Grundsätze ableiten:

1. Wenn ein Doppelbürger in eine der beiden Heimatkantone heimgeschafft wird oder in unterstützungsbedürftigem Zustand in denselben zurückkehrt, so ist der Heimatkanton, der zugleich Wohnkanton ist, allein unterstützungspflichtig. Einen Rückerstattungsanspruch gegenüber dem andern Heimatkanton hat er nicht ³⁾.

2. Gleich verhält es sich, wenn ein Doppelbürger in bedürftigem Zustand, jedoch ohne vorher unterstützt worden zu sein, von einem Heimatkanton in den andern zieht. Hier hat jeweils derjenige Heimatkanton zu unterstützen, der zugleich Wohnkanton ist.

3. Ist der Doppelbürger in einem Drittkanton wohnhaft, so ist keiner der beiden Heimatkantone unterstützungspflichtig; wenn aber ein Bedürftiger durch die Heimatkantone nicht unterstützt wird, dann kann er in jedem der beiden Kantone heimgeschafft werden. In welchen die Heimschaffung erfolgt, ist vom Willen des Unterstützten oder aber vom Zufall abhängig. (Praktisch macht sich die Sache so, daß sich die beiden Kantone darüber einigen.)

Der Grundgedanke des Bundesgerichts scheint demnach folgender zu sein: Es kommt keine Teilung der Pflichten zwischen mehreren Heimatkantonen in Betracht. Jeder Heimatkanton (und wohl auch jede Heimatgemeinde) ist dem Bürger gegenüber verpflichtet, wie wenn daneben nicht noch ein anderes Bürgerrecht bestünde ⁴⁾.

¹⁾ Vgl. Pra. XVII, Nr. 20.

²⁾ Ueber die Entstehung dieser bundesgerichtlichen Praxis vergleiche: Dr. von Dach, «Die Stellung der Doppelbürger im interkantonalen Recht», Armenpfleger, Jahrgang 36, S. 29 ff.

³⁾ Vgl. Bundesgerichtliche Entscheide 23, 5. 1467; 29 I 446; 54 I 328.

⁴⁾ Die Anwendbarkeit von Art. 22, Abs. 3 ZGB wurde durch das Bundesgericht abgelehnt. Vgl. BGE XXIII, 1463; 55 I 35/37.

Man sieht, daß die sich aus der bundesgerichtlichen Praxis ergebende Ordnung vielfach von Zufälligkeiten abhängt. Diese Ordnung ist zweifelloshne unbefriedigend. Deshalb haben sich die Kantone dazu entschlossen, trotzdem eine Kostenteilung zu vereinbaren. Leider haben sie dies nicht in einheitlicher Weise getan.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung scheint überhaupt nicht mit den vom Bundesgericht im allgemeinen bei der Beurteilung interkantonalen Armenunterstützungsstreitigkeiten aufgestellten Grundsätzen vereinbar zu sein. Wir denken hierbei besonders an den Grundsatz, wonach die Kantone bei ihrem Verhalten gegenüber einem unterstützungsbedürftigen Ausländer angesichts der interkantonalen Solidarität und Interessengemeinschaft aufeinander Rücksicht zu nehmen haben und einander nach den Grundsätzen über die Geschäftsführung ohne Auftrag haften. Es stellt sich hier nun die Frage, ob dieser Grundsatz nicht auch Anwendung finden soll in Fällen, in denen der Unterstützungsbedürftige Doppelbürger zweier oder mehrerer Kantone ist. Der Heimatkanton, der einen Doppelbürger unterstützt, führt auch die Geschäfte des andern, da diesem die gleiche Unterstützungspflicht obliegt.

Das Bundesgericht hat schon in früheren Entscheiden ⁵⁾ die Frage erhoben, ob die in Frage stehende bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zu revidieren sei. Das Bundesgericht hat nun in einem seiner neuesten Entscheide die betreffende Rechtsprechung abgeändert und ist zum Ergebnis gekommen, daß die Unterstützungskosten für einen Bürger mehrerer Kantone von diesen gemeinsam zu tragen seien ⁶⁾. Wir entnehmen aus dem genannten Entscheid folgende Ausführungen: «In einer Reihe von Entscheiden hat das Bundesgericht erklärt, daß jener Kanton, der nach Bundesrecht zur Unterstützung eines Ausländers verpflichtet ist, nach den Grundsätzen der Geschäftsführung ohne Auftrag jenem Kanton ersatzpflichtig sei, der die Unterstützung tatsächlich gewährt hat (BGE 64 I 410 ff.; 53 I 311 ff.; 52 I 389 ff.; 51 I 329; 50 I 127 ff.; 47 I 327). In ähnlicher Weise ist dem Heimatkanton, der einen Doppelbürger unterstützt hat, nach den Grundsätzen der Geschäftsführung ohne Auftrag ein verhältnismäßiger Ersatz- oder Regreßanspruch gegen den andern Heimatkanton (oder die andern Heimatkantone) zuzuerkennen (Python, die Rechtssprechung des Bundesgerichtes auf dem Gebiete der interkantonalen Armenpflege, S. 18; Gubler, Interkantonaies Armenrecht). ...

Fragen kann man sich freilich, ob von diesem Grundsatz eine Ausnahme in dem Sinne zu machen ist, daß der Heimatkanton, der zugleich Wohnsitzkanton des Doppelbürgers ist, als allein unterstützungspflichtig erklärt wird (vgl. Python, l. c.) ...

Es läßt sich nun gewiß nicht leugnen, daß auch der Wohnsitz Beziehungen zum Staate begründet. In der Armenpflege besteht sogar die Tendenz, immer

⁵⁾ Vgl. BGE 55 I 37; 69 I 254.

⁶⁾ Vgl. BGE 73 I 230 ff.

mehr vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip überzugehen. Doch der vorliegende Rechtsstreit ist nach dem geltenden Bundesstaatsrecht und — in dessen Rahmen — nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu entscheiden. Das geltende Bundesrecht stellt aber für das interkantonale Armenrecht ausschließlich das Heimatprinzip auf, d. h. den Grundsatz, daß der dauernd Unterstützungsbedürftige von seinem Heimatkanton zu unterstützen ist (Art. 45 BV). ...

Für das Bundesgericht besteht um so weniger Veranlassung, dem Heimatkanton, der zugleich Wohnsitzkanton des Doppelbürgers ist, die alleinige Unterstützungspflicht zu überbinden, als diese Verkoppelung von Heimat- und Wohnsitzprinzip nicht durchwegs zu befriedigendern Resultaten führt als die ausschließliche Anwendung des Heimatprinzips, d. h. die verhältnismäßige Verteilung der Unterstützungskosten auf die Heimatkantone.»

Wie wir gesehen haben, haben sich die Kantone dazu entschlossen, um der unbefriedigenden Ordnung, die sich aus der bundesgerichtlichen Praxis ergab, zu begegnen, die Kostenteilung zu vereinbaren.

A. Die Vereinbarung betreffend die Unterstützung von Bedürftigen, die mehrere Kantonsbürgerrechte besitzen, vom 28. Mai 1926 ⁷⁾

Die Bedeutung dieses Abkommens liegt nur auf finanziellem Gebiet. Es verfolgt den Zweck, die Kosten, die durch die Unterstützung von Doppelbürgern entstehen, in billiger Weise zu verteilen. Unter Vorbehalt des Bundesgesetzes von 1875 sollen die Unterstützungskosten zu gleichen Quoten unter die Heimatkantone verteilt werden, ohne Rücksicht darauf, welcher von diesen zuerst um Unterstützung angegangen wird ⁸⁾). Diese Vereinbarung wird jetzt sicherlich aufgehoben werden, da das Bundesgericht nun ebenfalls die Kostenteilung vorschreibt.

B. Das Konkordat über wohnörtliche Armenfürsorge

In Betracht fällt hier insbesondere Art. 5, Abs. 4 des Konkordates. «Ist der Unterstützte Bürger mehrerer Konkordatskantone, so fällt der Kostenanteil des Heimatkantons auf denjenigen Kanton, der gemäß Art. 22, Abs. 3 ZGB für die

⁷⁾ Es gehören dieser Vereinbarung folgende Kantone an: Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Glarus, Graubünden und Zürich.

⁸⁾ Art. 1 der Vereinbarung vom 28. Mai 1926: «Die Kosten der Unterstützung eines Schweizerbürgers, der in mehreren Kantonen heimatberechtigt ist, werden von diesen Kantonen zu gleichen Teilen getragen, soweit nicht die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener armen Angehöriger anderer Kantone Platz greifen.»

Heimatangehörigkeit des Unterstützten maßgebend ist»⁹⁾). Das Konkordat hat seine eigene Lösung für den Fall des Zusammentreffens mehrerer Heimatkantone. Es verteilt die Last nicht unter sie — wie es die Vereinbarung vom 28. Mai 1926 tut — sondern es greift mit Art. 5, Abs. 4 *e i n e n* Kanton heraus, der allein die konkordatliche Rolle des Heimatkantons zu spielen hat. Aber doch nur dort, wo der Heimatkanton konkordatlich eine Rolle spielt. Art. 5, Abs. 4 gilt also nur in Konkordatsfällen, aber nicht, wenn der Unterstützungsbedürftige in einem der Heimatkantone, und natürlich auch nicht, wenn er in einem dem Konkordat nicht angehörenden Kanton wohnt, auch wenn er diesem angehört. Art. 5, Abs. 4 kann nur für mehrere Heimatkantone gelten, die alle dem Konkordat angehören und nur wenn der Wohnkanton auch dem Konkordat angehört. Es können sich demnach folgende Fälle ergeben:

a) Der Doppelbürger wohnt in einem seiner Heimatkantone. Unterstützungspflichtig ist *d i e s e r* (gemäß bundesgerichtlicher Praxis).

b) Ein Doppelbürger zweier Konkordatskantone wohnt in einem Nichtkonkordatskanton. Das Konkordat findet keine Anwendung, da diese nur in Frage kommt, wenn sowohl Heimat- als Wohnkanton dem Konkordat angehören.

c) Das Konkordat findet auch keine Anwendung, wenn ein Bürger eines Konkordatskantons und eines Nichtkonkordatskantons in einem Nichtkonkordatskanton wohnt.

d) Wohnt ein Bürger zweier Konkordatskantone in einem dritten Konkordatskanton, so spielt das Konkordat zwischen dem Wohnkanton und demjenigen der nach Art. 22, Abs. 3 ZGB als Heimatkanton gilt.

e) Wohnt ein Doppelbürger eines Konkordatskantons und eines Nichtkonkordatskantons in einem Konkordatskanton, so ist er von letzterem konkordatlich zu behandeln. Der Heimatkanton, der nicht im Konkordat steht, wird also nicht belastet, denn nach Bundesrecht ist kein Kanton verpflichtet, seinen Bürger auf fremdem Gebiet zu unterstützen. Ob nun der Angehörige eines Konkordatskantons noch zufälligerweise Bürger eines Nichtkonkordatskantons ist, spielt keine Rolle. Diese Lösung begünstigt allerdings die außerhalb des Konkordates verbliebenen Kantone; aber es besteht die Möglichkeit, in solchen Fällen immer nur den Nichtkonkordatskanton über den Unterstützungsfall zu orientieren und wenn die Unterstützung ausbleibt, die Heimschaffung in den Nichtkonkordatskanton zu erwirken.

Gehört aber der Träger eines Konkordatsfalles mehreren Konkordatskantonen an, so bestimmt Art. 5, Abs. 4, welcher von ihnen ausschließlich als konkordatlicher Heimatkanton zu gelten hat.

⁹⁾ Art. 22, Abs. 3 ZGB: «Wenn einer Person das Bürgerrecht an mehreren Orten zusteht, so ist für ihre Heimatangehörigkeit der Ort entscheidend, wo sie zugleich ihren Wohnsitz hat oder zuletzt gehabt hat, und mangels eines solchen Wohnsitzes der Ort, dessen Bürgerrecht von ihr oder ihren Vorfahren zuletzt erworben worden ist.»

Kann der gemäß Art. 5, Abs. 4 kostenpflichtige Heimatkanton gemäß der Vereinbarung vom 28. Mai 1926 auf einen andern Kanton (teilweise) zurückgreifen? Das kann er nicht, wenn der andere Kanton ebenfalls dem Konkordat angehört; denn unter Konkordatskantonen geht die konkordatliche Regelung jener Vereinbarung vor. Ob er es dann kann, wenn der andere Kanton nicht dem Konkordat angehört, ist eine Frage der Vereinbarung vom 28. Mai 1926, nicht des Konkordates. Er kann auf den andern Heimatkanton zurückgreifen und von diesem verlangen, daß er die Hälfte der Unterstützungskosten übernehme, sofern auch der zweite Heimatkanton der Vereinbarung beigetreten ist.

Die Vereinbarung vom 28. Mai 1926 kollidiert in einem gewissen Sinne mit Art. 5, Abs. 4 des Konkordates. Die Abgrenzung des Geltungsbereiches dieser beiden Vereinbarungen ist schon unter der Herrschaft des alten Konkordates durch das Bundesgericht in folgender Weise geschehen:

«Das Konkordat von 1923 hat in vollem Umfang und primär zur Anwendung zu kommen¹⁰⁾. Da aber das Anwendungsgebiet von Art. 5, Abs. 4 des Konkordates von 1923 auf die Fälle beschränkt ist, wo konkordatsmäßige Unterstützung zur Ausrichtung kommt, hat die Kostenverteilung gemäß Vereinbarung von 1926 immer dann zu erfolgen, wenn die zweijährige Karenzfrist (heute vierjährige Wartefrist) des Konkordates von 1923 noch nicht abgelaufen ist oder der Heimatkanton aus einem andern Grund, wie beispielsweise bei Vorliegen des Tatbestandes von Art. 13, Abs. 2/3 oder Art. 15, Abs. 3, die volle Unterstützung trägt»¹¹⁾.

Das Bundesgerichtliche Urteil bestätigt das weiter oben Gesagte. Unter Konkordatskantonen gilt, für den Konkordatsfall nur Art. 5, Abs. 4, in allen Fällen gilt, auch unter Konkordatskantonen die Vereinbarung vom 28. Mai 1926, wenn die Kantone ihr angehören, andernfalls nur die bundesrechtliche Praxis. Art. 5, Abs. 4 bezieht sich ja ausdrücklich auf den «Kostenteil des Heimatkantons», ein solcher kann aber nur im Konkordatsfall in Frage kommen. Wir sind allerdings der Ansicht, daß der Kanton, den Art. 5, Abs. 4 herausgreift, nicht nur für die Kostentragung alleiniger Heimatkanton im Sinne des Konkordates ist, sondern beispielsweise auch für Art. 9 des Konkordates, d. h. daß der Wohnkanton es immer nur mit diesem Heimatkanton zu tun hat. Er ist der konkordatliche Heimatkanton.

¹⁰⁾ Das Bundesgericht ging davon aus, daß das Doppelbürgerabkommen vom 29. Mai 1926 lediglich eine Lücke ausfüllen wolle, und daß eine solche nicht bestehe, wenn das Konkordat zur Anwendung gebracht werden könne.

¹¹⁾ O. Düby: Das Konkordat betreffend Unterstützung nach den Entscheiden des BR. 2. ergänzte Auflage, 1930, S. 77 ff, Vgl. auch Armenpfleger 1929, S. 38—41. Vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 15. Februar 1929 i. S. Basel-Stadt.

III. Die Unterstützungseinheit

Unterstützt wird in jedem Einzelfall nur eine Person. Ist eine Familie bedürftig, so wird das Familienhaupt unterstützt, als Haupt einer mehrköpfigen Unterstützungseinheit¹⁾. Die Merkmale einer solchen sind folgende:

a) Es muß ein Familienhaupt vorhanden sein (Ehemann, Vater oder Mutter). Dieses vertritt die Familie gegenüber der Armenbehörde. Es bindet gewissermaßen die Familienglieder an sich (Attraktion).

b) Die Familienglieder müssen das gleiche Kantonsbürgerrecht haben wie das Familienhaupt (andernfalls wirkt die Attraktion nicht).

c) Eine Person kann, als Haupt oder Glied immer nur einer Familie angehören.

d) Die anziehende und bindende Kraft des Familienhauptes beruht auf Ehe oder Abstammung. Die Frau tritt in die Familie des Mannes und wird demnach Glied der Unterstützungseinheit, deren Haupt der Mann ist. Durch den Eheschluß erleidet die Frau gewissermaßen eine «Capitis diminutio»; sie verliert ihr Bürgerrecht und erhält dasjenige des Mannes. Die Ehe hört auf, Grund der Unterstützungseinheit zu sein, wenn sie durch Tod oder Scheidung aufgelöst ist (vgl. ZGB Art. 137—158), bei gerichtlicher Trennung und bei faktischer Trennung, aber nur sofern die innere Einheit der Ehe dauernd gestört ist (Art. 3, Abs. 2). Eine faktische Trennung gilt nur als Auflösungsgrund der Unterstützungseinheit, wenn sie nicht auf dem Zwang der äußern Verhältnisse beruht. Wohnt nämlich der Ehemann — seiner Arbeit wegen — in einer andern Gemeinde als die Frau, dann wird deswegen die Unterstützungseinheit nicht aufgelöst. Es ist sogar möglich, daß die faktisch getrennt lebenden Ehegatten weiterhin eine Einheit bilden, wenn sie sich in verschiedenen Kantonen aufhalten, sofern dem nicht Art. 3, Abs. 2 entgegensteht. Man darf doch nicht ohne weiteres behaupten, daß durch Getrenntwohnen der Ehegatten die Einheit der Familie verloren gehe. U. E. ist sogar eine Einheit möglich, wenn die Ehegatten von Anfang der Ehe an getrennt wohnen. Man wird untersuchen müssen, aus welchen Gründen das Getrenntwohnen entstanden ist. Ist aber einmal die innere Einheit dauernd gestört, dann werden die Ehegatten wieder Objekte der Einzelunterstützung, sofern sie nicht eine neue Familieneinheit gründen oder in eine andere eintreten (namentlich zusammen mit Kindern)²⁾.

e) Minderjährige und noch nicht erwerbsfähige Kinder sind in der Regel Glieder einer Unterstützungseinheit³⁾. In erster Linie wird ein solches Kind vom Vater «angezogen», vom außerehelichen Vater allerdings nur dann, wenn

¹⁾ Vgl. BGE 66 I 170; 71 I 12.

²⁾ Vgl. die Entscheide des Eidg. JPD vom 3. März 1938 (E 1938, 31); 14. März 1938 (E 1938, 41).

³⁾ Sobald ein Kind selbständig erwerbsfähig wird, bildet es eine Unterstützungseinheit; es tritt also aus der Familieneinheit aus und kann selbständig unterstützt werden, sofern die übrigen Voraussetzungen (Wartefrist usw. für das Entstehen und Bestehen eines Konkordatsfalles erfüllt sind). Vgl. Art. 3, Abs. 1 und Abs. 4 am Ende.

er sich seiner tatsächlich annimmt, nachdem er es anerkannt hat oder es ihm mit Standesfolgen zugesprochen worden ist. Nimmt sich der Vater seiner nicht an, dann gehört es zur Unterstützungseinheit der Mutter, sofern diese die Fähigkeit hat, Familienhaupt zu sein, d. h. wenn sie nicht einer andern Familie angehört (beispielsweise infolge einer Heirat). Wenn Vater oder Mutter Haupt einer Einheit sein könnten, entscheidet über die Bindung das vorwiegende «Sichannehmen».

Man kann demnach folgende Gruppen von Kindern unterscheiden:

aa) Das Kind hat einen (ehelichen oder unehelichen) Vater; die Mutter hat keinen selbständigen Konkordatswohnsitz; dann gehört das Kind zur Unterstützungseinheit des Vaters, sofern dieser sich seiner annimmt (natürlich müssen auch die üblichen Voraussetzungen erfüllt sein: So gleiches Bürgerrecht). Wenn der Vater sich des Kindes nicht annimmt, so ist es besonders zu unterstützen.

bb) Das Kind hat einen Vater; die Mutter hat aber selbständigen Konkordatswohnsitz. In diesem Fall gehört das Kind zur Unterstützungseinheit des Elternteils, der sich vorwiegend seiner annimmt. Tut dies kein Elternteil, dann bildet das Kind auch hier einen Unterstützungsfall für sich.

cc) Der Vater ist nicht festgestellt oder weggefallen. Dann gehört das Kind zur Unterstützungseinheit der Mutter, wenn diese selbständigen Konkordatswohnsitz hat und sich seiner annimmt. Nimmt sich hingegen die Mutter seiner nicht an, dann ist das Kind wiederum eine «Unterstützungseinheit» für sich. Auf die elterliche Gewalt und auf die Zusage an Vater oder Mutter bei der Scheidung kommt es nicht an. Tatsächlich wird ja meist der Inhaber der elterlichen Gewalt sich des Kindes annehmen, oder der Elternteil, dem es zugesprochen ist.

Wenn nun im Konkordat bestimmt wird, das Kind gehöre zur Unterstützungseinheit desjenigen Elternteiles, der sich vorwiegend des Kindes annehme, so darf deswegen nicht angenommen werden, dieser Elternteil müsse unbedingt für den Unterhalt des Kindes aufkommen. Es dürfen an das «Sichannehmen» keine besonderen Anforderungen gestellt werden. Das Kind, das einen Vater oder eine Mutter mit selbständigem Konkordatswohnsitz hat, soll normalerweise zur Unterstützungseinheit gehören. Anders muß es nur dann sein, wenn zu befürchten wäre, daß die Unterstützung durch Vater oder Mutter nicht dazu verwendet würde, die Notlage des Kindes zu beheben. Deshalb muß in erster Linie auf die Gesinnung des Elternteils Rücksicht genommen werden ⁴⁾. Kinder,

⁴⁾ Eine arme, uneheliche Mutter, die ihr Kind bei guten Leuten versorgt hat und vielleicht nichts dafür zahlt, nimmt sich des Kindes genügend an, wenn sie sich ständig um sein Wohl bekümmert. Die Armenbehörde wird dann wohl mit ihr beraten, was geschehen soll, ob zum Beispiel ein Kostgeld zu entrichten sei. Aber selbst wenn dieses Kostgeld dann direkt an die Pflegeeltern ausgerichtet wird, bleibt das Kind in der Unterstützungseinheit der Mutter, da diese dafür sorgt, daß das Kind recht aufgehoben wird.

deren sich weder Vater noch Mutter annehmen, werden als Waisen behandelt (Armenfürsorgerische Waisen). Solche vernachlässigte Kinder bilden allein eine Unterstützungseinheit.

Die Bindung an die Unterstützungseinheit fällt dahin, sobald eine ihrer Voraussetzungen fehlt, wenn ein Glied ein anderes Bürgerrecht erhält, wenn das Haupt sich der Kinder nicht mehr annimmt, wenn die Kinder selbständig erwerbsfähig oder mündig werden, oder wenn das Familienhaupt stirbt oder unfähig wird, Haupt einer Familie zu sein. In all diesen Fällen wird die Unterstützungseinheit aufgelöst, und die Glieder werden entweder einzelne Unterstützungsobjekte oder es wird eine neue Unterstützungseinheit gebildet.

Das Konkordat läßt noch verschiedene Fragen offen. Bei Stiefkindern zum Beispiel muß man unterscheiden, ob das Kind vor der neuen Ehe zur Unterstützungseinheit des Vaters oder der Mutter gehört hat. Im ersteren Falle bleibt das Kind einfach beim Vater, da dieser Haupt der Einheit bleibt. Wenn aber das Kind zur Einheit der Mutter gehörte, so kann es nicht in die sich neu bildende Einheit treten, weil der Mann keine Attraktion auf das Kind ausübt. Gleich wäre vorzugehen bei unehelichen Kindern.

Es ist auf alle Fälle festzustellen, daß eine Person nicht gleichzeitig mehreren Unterstützungseinheiten angehören oder zugleich Familienhaupt und Familienglied oder einzelnes Unterstützungsobjekt und Glied einer Einheit sein kann.

IV. Der Konkordatswohnsitz

Der Konkordatswohnsitz ist der für die konkordatliche Behandlung rechtlich relevante Aufenthalt des Bürgers eines Konkordatskantons in einem andern Konkordatskanton. Dieser Wohnsitz ist auf den *Kanton* bezogen. Warum nicht wie beinahe alle übrigen Wohnsitze auf eine Gemeinde? ¹⁾ Das Konkordat hätte doch sicher auch verfügen können, daß die Wohltat der konkordatlichen Behandlung nur den Bürgern eines andern Konkordatskantons zukomme, die während einer gewissen Zeit (Wartefrist) immer in der gleichen Gemeinde gewohnt haben. Statt dieser engeren Bestimmung, die den Kreis der Konkordatsfälle eingeschränkt hätte, hat das Konkordat die weitere gewählt. Die Wohltat der konkordatlichen Behandlung wird allen Angehörigen eines Konkordatskantons gewährt, die sich in einem andern Konkordatskanton aufhalten.

Bloßer Wechsel der Wohngemeinde innerhalb des Wohnkantons läßt demnach den Konkordatswohnsitz nicht untergehen, er berührt diesen überhaupt nicht ²⁾.

1) Im Bürgerrechtsgesetz vom 25. Juni 1903 ist der Wohnsitz auch nicht auf Gemeinde bezogen, sondern es kommt auf den Wohnsitz in der Schweiz an.

2) Entscheid des Eig. JPD vom 2. Februar 1938 (E 1938, 20). «Der einmal begründete Wohnsitz erlischt nicht durch eine zeitweilige Wanderschaft, die nicht einem Vagabundenleben gleichkommt (Bewegungsfreiheit im Gebiet des Wohnkantons).»

A. Der selbständige Konkordatswohnsitz

Das Konkordat spricht in den Artikeln 3 und 4 von unselbständigem im Gegensatz zum selbständigen Konkordatswohnsitz.

Der Grund dieser Unterscheidung liegt darin, daß im Armenwesen durchwegs die Familie unterstützt wird, eine Einzelperson hingegen nur dann, wenn sie ohne Familie ist. Unterstützungsempfänger ist also ein Familienhaupt (für sich und für die Familienglieder) oder eine Einzelperson, wenn sie weder Haupt noch Glied einer Familie ist.

Das Konkordat stellt auf den Wohnsitz des Trägers des Konkordatsfalles ab und nennt diesen **selbständigen Konkordatswohnsitz**; die Familienglieder hingegen haben **unselbständigen Konkordatswohnsitz**. Das darf aber nicht zur Vorstellung verführen, es gebe zwei einander nebengeordnete Arten dieses Wohnsitzes. Für die konkordatliche Behandlung ist nur die Anwesenheit einer des selbständigen Konkordatswohnsitzes fähigen Person notwendig.

B. Der unselbständige Konkordatswohnsitz

Wenn man von Familiengliedern sagt, sie hätten unselbständigen Konkordatswohnsitz, so heißt das nichts anderes, als daß sie nur auf dem Weg über das Familienhaupt unterstützt werden können.

Man kann demnach die Angehörigen eines Konkordatskantons, die in einem andern Konkordatskanton wohnen, in zwei Gruppen einteilen:

a) Solche, die allein eine Unterstützungseinheit bilden oder Haupt einer solchen sind. Nur für sie gelten die Bestimmungen über den Konkordatswohnsitz.

b) Solche, die Glied aber nicht Haupt einer Unterstützungseinheit sind; sie können überhaupt keinen Konkordatswohnsitz haben. Wo sie wohnen oder sich aufhalten, spielt keine Rolle; sie gehören armenrechtlich zum Familienhaupt, und es hängt von dessen Konkordatswohnsitz ab, ob sie an der Unterstützung teilhaben, die das Familienhaupt erhält.

Ihr «unselbständiger Konkordatswohnsitz» sagt nichts anderes, als daß sie zu einer Familie gehören, deren Haupt Konkordatswohnsitz hat. Im Grunde genommen gibt es nur **einen Konkordatswohnsitz, den selbständigen**.

Man kann allerdings als unangebracht und irreführend kritisieren, daß das Teilhaben am Wohnsitze des Familienhauptes unselbständiger Konkordatswohnsitz genannt wird. Positive Bedeutung gewinnt dieser Teilhaber erst in dem Momente, wo ein Familienglied aus der Familieneinheit austritt und selbst entweder eine Unterstützungseinheit bildet oder Haupt einer Familieneinheit wird. Dann wird ihm nämlich ein vorausgegangener unselbständiger Konkordatswohnsitz so angerechnet, als ob auch dieser schon selbständig gewesen wäre. Nur darin liegt die rechtliche Bedeutung des unselbständigen Konkordatswohnsitzes.

Wenn eine Person aus der Selbständigkeit heraus (beispielsweise durch Heirat) in eine Familieneinheit tritt, wird sie nach Wohnsitz und Wartefrist des Hauptes behandelt. Hat dieses aber keinen Konkordatswohnsitz, so hat die in die Einheit eingetretene Person ebenfalls keinen (auch wenn sie ihn bisher hatte). Dasselbe trifft für die Wartefrist zu: Hat das Haupt die Wartefrist erfüllt, dann gilt das für die ganze Familie; hat es die Wartefrist nicht erfüllt, dann nützt der Umstand, daß die eintretende Person vielleicht selber die Wartefrist schon erfüllt hatte, nichts. So teilt das in eine Familieneinheit eintretende Glied die Lage und das rechtliche Schicksal des Hauptes, gleichgültig, wie bisher die eigene Lage war.

Wenn die rechtliche Stellung eines in eine neue Einheit eintretenden Gliedes überhaupt nicht berücksichtigt wird, so wäre es logisch, wenn das gleiche Prinzip auch beim Austritt aus einer Einheit gelten würde; das aus einer Familieneinheit austretende Glied müßte dann so behandelt werden, als ob es in diesem Moment erst selbständigen Konkordatswohnsitz begründet hätte. Das will aber das Konkordat nicht, weil es zu allzu großen Härten für Frauen und Kinder führen würde.

a) Der Wohnsitz der Ehefrau

Da die Ehefrau durch die Heirat in die Unterstützungseinheit des Mannes tritt, kann sie grundsätzlich vom Zeitpunkt der Verehelichung an keinen selbständigen Konkordatswohnsitz mehr haben. Ihr Wohnsitz wird von diesem Augenblick an von demjenigen des Mannes abgeleitet, selbst dann, wenn sie vor der Ehe jahrelang selbständigen Konkordatswohnsitz gehabt hat. Man muß sich deshalb fragen, welche Folgen, welche Vor- und Nachteile es für die Frau hat, wenn sie in eine Familieneinheit eintritt, und umgekehrt welche, wenn sie aus der Einheit wieder austritt. Um diesen Fragenkomplex richtig beleuchten zu können, muß man zuerst die rechtliche Lage sowohl des Mannes als auch der Frau vor der Verehelichung untersuchen. Für den *Mann* kommen folgende Möglichkeiten in Frage:

aa) Der Mann hat selbständigen Konkordatswohnsitz; er ist fähig, Träger eines Konkordatsfalles zu sein.

bb) Er wäre zwar dazu fähig, hat aber die Wartefrist von vier Jahren noch nicht erfüllt; eine konkordatliche Behandlung kommt also im Verarmungsfalle noch nicht in Frage.

cc) Er ist überhaupt nicht fähig, Konkordatsfallträger zu werden, weil er beispielsweise die Wartefrist überhaupt nicht erfüllen kann (z. B. beim Vorliegen des Tatbestandes von Art. 2, Abs. 5).

Für die *Frau* sind hingegen folgende Möglichkeiten gegeben:

aa) Vor der Verehelichung hatte sie selbständigen Konkordatswohnsitz und konnte demnach konkordatlich unterstützt werden.

bb) Sie war Glied einer andern Unterstützungseinheit — beispielsweise derjenigen ihres Vaters — deren Haupt die Fähigkeit hatte Konkordatsfallträger zu sein. Sie hätte also durch das Familienhaupt konkordatlich unterstützt werden können.

cc) Sie hatte weder selbständigen noch unselbständigen Konkordatswohnsitz; sie konnte also der Wohltat konkordatlicher Behandlung nicht teilhaftig sein.

Wenn man nun diese verschiedenen Möglichkeiten miteinander vergleicht, so tritt klar zu Tage, daß es in bestimmten Fällen für die Frau vorteilhaft, in andern nachteilig sein kann, in die Einheit des Mannes zu treten.

Solange die Einheit besteht, spielen mögliche Nachteile keine überragende Rolle, aber es muß auch damit gerechnet werden, daß eine Ehegemeinschaft aus irgendeinem Grunde aufgelöst wird.

Der Frau wird in einem solchen Falle unter Umständen unselbständiger Konkordatswohnsitz angerechnet; dies ist aber nicht ihr Wohnsitz, sondern der von ihr geteilte des Mannes. Nehmen wir folgendes Beispiel an: Der Mann war krank; die Frau ging während der Ehe in einen andern Kanton dem Verdienst nach, hatte also faktisch keinen Wohnsitz im Wohnkanton des Mannes. Stirbt nun der Mann, so wird die Einheit aufgelöst und die Frau erhält selbständigen Konkordatswohnsitz. Wenn sie in diesem Moment den selbständigen Wohnsitz in einem andern Kanton begründet, zum Beispiel wo sie bisher arbeitete, kann ihr der Wohnsitz des Mannes nicht angerechnet werden, da dieser im neuen Wohnkanton der Frau nicht Wohnsitz gehabt hat. Wenn die Frau aber in den Wohnkanton des Mannes zurückgekehrt ist, zum Beispiel um ihn zuletzt selbst zu pflegen, und nun dort bleibt, dann wird es so gehalten, als ob sie immer mit ihrem Mann gewohnt hätte. Die Einheit wird ja durch bloßes Getrenntleben nicht aufgelöst.

Diese Regelung kann aber zu Härten gegenüber der Frau führen, dann zum Beispiel, wenn sie schon vor Eheschluß im gleichen Wohnkanton Konkordatswohnsitz begründet und die Wartefrist erfüllt hatte. Da aber die Frau durch den Eheschluß ihr eigenes Bürgerrecht verliert und dasjenige des Mannes erhält, bestimmt das Konkordat in Art. 4, lit. b, daß die Frau von der Wohndauer des Mannes nur dann nicht abhängig sei, wenn sie schon vor Eheschluß das Kantonsbürgerrecht des Mannes (und Wohnsitz im gegenwärtigen Wohnkanton) oder das Bürgerrecht des Wohnkantons hatte.

b) Der Wohnsitz der Kinder

Wie im vorhergehenden Kapitel dargelegt wurde, gehören die Kinder in der Regel bis zur Erwerbsfähigkeit oder Mündigkeit einer Unterstützungseinheit an, deren Haupt Konkordatswohnsitz haben kann. Vom Wohnsitz des Hauptes leitet das Kind seinen eigenen ab. Gehört hingegen das Kind zu keiner Unterstützungseinheit, dann bildet es eine selbständige Unterstützungseinheit und

kann selbständigen Konkordatswohnsitz haben. Es gibt demnach folgende Kategorien von Kindern:

1. Das Kind hat gleichen Wohnsitz wie der Vater, wenn dieser sich seiner annimmt (in solchen Fällen gehört es zur Einheit des Vaters).

2. Das Kind gehört zur Unterstützungseinheit der Mutter, wenn diese sich vorwiegend seiner annimmt und es nicht zur Einheit des Vaters gehört. Der Wohnsitz des Kindes wird nach demjenigen der Mutter bestimmt, sofern diese selbständigen Konkordatswohnsitz hat.

3. Das Kind erhält selbständigen Konkordatswohnsitz, wenn kein Elternteil sich seiner annimmt.

Es ist von vornherein zwischen selbständig erwerbsfähigen und erwerbsunfähigen Kindern zu unterscheiden.

aa) Erwerbsfähige Kinder

Ein Kind ist erwerbsfähig, wenn es im Stande ist, wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen und sich ohne fremde Hilfe durchzubringen. Eine Mindestgrenze kann weder für das Alter noch für den Verdienst aufgestellt werden ³⁾, doch ergibt sich praktisch eine solche aus dem obligatorischen Schulbesuch. Besonders hinsichtlich des Alters wird man den Einzelfall berücksichtigen müssen. Meistens wird der Zeitpunkt für den Beginn der selbständigen Erwerbsfähigkeit vom Abschluß der Ausbildung abhängen ⁴⁾. So ist zum Beispiel ein Lehrling oder ein Schüler nicht selbständig erwerbsfähig, auch wenn er sich der Volljährigkeit nähert.

Das Konkordat bestimmt, daß jedes Kind selbständigen Konkordatswohnsitz erhalte, sobald es selbständig erwerbsfähig wird und spätestens bei Eintritt der Volljährigkeit (Art. 3, Abs. 1 und 4 am Ende).

bb) Erwerbsunfähige Kinder

Erwerbsunfähige Kinder sind solche, die sich nicht ohne Hilfe anderer durchzubringen vermögen. Sie haben den Wohnsitz des Elternteils, der tatsächlich sich ihrer annimmt, selbst dann, wenn sie sich in einem andern Kanton aufhalten. Im zivilrechtlichen Sinne richtet sich der Wohnsitz der Kinder nach dem Wohnsitz desjenigen Elternteils, der die elterliche Gewalt hat ⁵⁾. Das Konkordat macht hingegen das Bestehen eines selbständigen Wohnsitzes von der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Unterstützungseinheit abhängig.

³⁾ Vgl. Entscheide des Eidg. JPD vom 21. August 1939 (E 1939, 82), 31. August 1942 (E 1942, 89).

⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 17. November 1937 (E 1938, 1).

⁵⁾ Vgl. Art. 25 ZGB.

Nur das Kind, das nicht zu einer Unterstützungseinheit gehört, kann selbständigen Konkordatswohnsitz haben. Für die armenfürsorgerische Behandlung spielt aber nicht nur das *B e s t e h e n* des Konkordatswohnsitzes eine Rolle. Es muß vielmehr auch bestimmt werden können, *w o* ein Kind seinen selbständigen Konkordatswohnsitz hat. Das Konkordat sagt nur, *w a n n* ein Kind selbständigen oder unselbständigen Konkordatswohnsitz hat.

Hat es selbständigen Konkordatswohnsitz, dann ist die Frage, *w e r* den Wohnsitz bestimmt, *w e r* entscheidet, *w o* das Kind sich aufhalten solle, nicht mehr eine Frage des Konkordates; dann bestimmt über diesen Wohnsitz das *Z i v i l r e c h t*, d. h. es «befiehlt» die Person, die zivilrechtlich für das Kind den Willen bildet (Inhaber der elterlichen oder Vormundschaftlichen Gewalt). Aus diesem Wohnsitz zieht dann das Konkordat die Konsequenzen, wie bei einem Menschen, der selbst über seinen Wohnsitz zu bestimmen hat. Wenn beispielsweise die Mutter eines außerehelichen Kindes verheiratet ist, wird das Kind nicht zu ihrer Unterstützungseinheit gehören; es wird demnach selbständigen Konkordatswohnsitz haben. Die Mutter kann aber trotzdem die elterliche Gewalt haben und daher bestimmen, *w o* das Kind sich aufhalten soll. Dieser Aufenthalt ist dann maßgebend für den selbständigen Konkordatswohnsitz des Kindes⁶⁾. Für den Konkordatswohnsitz eines Kindes ist also nur der Wille der die elterliche oder vormundschaftliche Gewalt besitzenden Person maßgebend. Das Kind, dessen sich kein Elternteil annimmt, wird demnach seinen Wohnsitz dort haben, *w o* es sich nach dem Willen seines Vormundes aufhält⁷⁾. Man könnte allerdings der Ansicht sein, das widerspreche dem Art. 3, Abs. 4, wonach ein Kind, dessen sich weder Vater noch Mutter annehmen, seinen Konkordatswohnsitz am Orte der Zuständigkeit zur Bevormundung habe. Dieser Widerspruch ist aber nur scheinbar. Im betreffenden Absatz wird nämlich nicht gesagt, das *b e v o r m u n d e t e* Kind, dessen sich kein Elternteil annehme, habe seinen Wohnsitz am Orte der Zuständigkeit zur Bevormundung. Der erste Satz von Art. 3, Abs. 4 will *n u r* den Fall regeln, *w o* das Kind einen Vormund haben sollte, ihn aber nicht, oder noch nicht, hat. Der Wohnsitz am Ort der Zuständigkeit zur Bevormundung ist *p r o v i s o r i s c h*. Sobald das Kind einen Vormund hat, kommt Art. 3, Abs. 4, erster Satz, nicht mehr in Betracht^{8) 9)}.

6) Vgl. die Entscheide des Eidg. JPD vom 6. 3. 1939 (E 1939, 41), 30. 3. 1940 (E 1940, 51), 16. 1. 1941 (E 1941, 25).

Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 42—43: «Das Kind, das unter mütterlicher Fürsorge und Gewalt steht, aber ein anderes Bürgerrecht als die Mutter besitzt (also nicht zu ihrer Unterstützungseinheit gehören kann), hat seinen Wohnsitz an dem Orte, *w o* es sich nach dem Willen der Mutter dauernd aufhält.»

7) Wenn der Vormund eines Kindes, dessen Wohnsitz verlegen will, muß er allerdings die Zustimmung der Vormundschaftsbehörde einholen. Vgl. Art. 421, Ziff. 14 ZGB.

8) Vgl. Entscheide des Eidg. JPD vom 17. November 1937 (E 1938, 1), 29. Dezember 1938 (E 1939, 27).

Da für die Bevormundung ausschließlich zivilrechtliche Bestimmungen maßgebend sind¹⁰⁾, erhebt sich die Frage, ob das Bundesgericht oder das Eidg. JPD über die Zuständigkeit zur Bevormundung zu urteilen habe. Unter dem alten Konkordat wurde es folgendermaßen gehalten:

«Für die Streitfragen aus dem Vormundschaftswesen wurden die ordentlichen Zivilgerichte, für die Frage aber, ob nicht eine bestimmte Behörde zur Bevormundung zuständig wäre und sich durch Nichtbevormundung einer Pflichtverletzung schuldig gemacht habe, als Konkordatsfall, der Bundesrat für zuständig erklärt»¹¹⁾.

Da die Bestimmungen über die Vormundschaft aus dem alten Konkordat ins neue übernommen wurden, wäre es am einfachsten, diese Frage auch unter dem neuen Konkordate auf die erwähnte Weise zu regeln. Wir halten aber diese Trennung der Zuständigkeit für verfehlt. Im Falle von Art. 3, Abs. 4, erster Satz, müßte also zuerst die Zivilbehörde feststellen, welcher Ort für die Bevormundung zuständig sei, und dann die Konkordatsbehörde den Schluß ziehen, daß an diesem Ort der Wohnsitz sei. In andern Rechtsfragen, die im Konkordat eine Rolle spielen können, z. B. Bürgerrecht, Eheschluß, eheliche oder außereheliche Abstammung, ist die zuständige Behörde noch zu bestimmen; dabei sind zwei Arten von Zuständigkeiten zu unterscheiden: Die zum Sachentscheid und die zum Entscheid von Vorfragen¹²⁾.

Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 54: «Das der elterlichen Fürsorge entbehrende Kind hat den Konkordatswohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde, wobei nicht zu untersuchen ist, ob die Vormundschaft am richtigen Ort geführt wird. *Die vormundschaftliche Zuständigkeit ist nur zu untersuchen bei einem Kinde, das der elterlichen Fürsorge entbehrt, aber nicht bevormundet ist.*

- ⁹⁾ Fall der Anwendbarkeit von Art. 3, Abs. 4: Wie ist es zu halten, wenn ein Inhaber der elterlichen Gewalt vorhanden ist, er sich aber des Kindes nicht annimmt? In der Regel wird unter solchen Umständen Bevormundung nötig sein. Vielleicht genügen aber die Gründe, die die Entziehung der elterlichen Gewalt rechtfertigen würden, nicht (Art. 285 ZGB). Ein solcher Fall wird praktisch selten vorkommen. Immerhin sind wir der Ansicht, daß der Ort der Zuständigkeit zur Bevormundung (Art. 376, Abs. 1 ZGB) nur maßgebend sei, wenn eine Bevormundung erfolgen muß, nur «en attendant».
- ¹⁰⁾ Vgl. ZGB Art. 285, 286, 311, 368 und 376 ff.
- ¹¹⁾ Vgl. O. Düby, a. a. O. Ergänzungsausgabe 1932, S. 29.
- ¹²⁾ Wir möchten das Obengesagte an Hand eines einfachen Beispiels erklären: Die Paßbehörde ist zuständig, Pässe auszustellen, d. h. darüber zu beschließen, ob XY einen Paß erhalten soll. Kann nun die Paßbehörde entscheiden, ob XY Schweizer sei? Zum Sachentscheid ist sie nicht zuständig. Sie kann nicht einen Entscheid oder Beschluß erlassen des Inhaltes, XY sei Schweizer. Aber über das Schweizerbürgerrecht als Vorfrage der Paßausstellung kann sie beschließen. Dieser verpflichtet Niemanden zu etwas, aber er ist wirksam, weil die Paßausstellung, d. h. der Beschluß über sie, davon abhängt. Man muß sich klar machen, daß das Recht bei jeder Behörde (Gerichts- und Verwaltungsbehörde) die Kenntnis und Beherrschung des gesamten Rechtsstoffes voraussetzt. Jede Behörde, die etwas zu entscheiden oder beschließen hat, kann und muß

Art. 3, Abs. 4, erster Satz: Die Armenbehörde ist sachlich zuständig, zu entscheiden, wo das Kind seinen Konkordatswohnsitz habe. Dieser Entscheid hängt ab von der Beantwortung verschiedener Vorfragen, die auf verschiedenen Rechtsgebieten liegen: Bürgerrecht des Kindes (öffentliches Recht); weder Vater noch Mutter nehmen sich seiner an, als Vorfrage: Wer ist Vater, wer Mutter? (Zivilrecht). Ort der Zuständigkeit zur Bevormundung? (Vormundschaftsrecht). In all diesen Fragen muß und kann die Armenbehörde entscheiden, weil sie sonst nicht über die Hauptfrage entscheiden könnte, für die sie sachlich zuständig ist¹³). Jede dieser Fragen wäre aber als Hauptfrage ihrer Zuständigkeit entzogen. Sie kann nicht rechtsverbindlich sagen, wer Bürger, wer Vater ist (Vaterschaftsprozeß), wo bevormundet werden muß. Beim Entscheid über die Vorfrage kann sie irren. Dann kann eben auch ihr Entscheid über die Sachfrage falsch ausfallen. Das macht aber diesen Entscheid nicht nichtig. Die Armenbehörde (gegebenenfalls die Rekursinstanz) ist zuständig zu sagen, wo der Konkordatswohnsitz sei. Falsch wäre etwa die Theorie, die für die Hauptfrage zuständige Behörde hätte sich des Entscheides über eine Vorfrage dann zu enthalten, wenn die Frage streitig sei.

Der Entscheid der Armenbehörde darüber, wo der Konkordatswohnsitz ist, bindet natürlich die Vormundschaftsbehörde nicht. Sie kann anders entscheiden über die Frage, wo die Vormundschaft errichtet werden muß. Es wäre vielleicht richtiger, bei den Vorfragen nicht von Entscheidungs- sondern lediglich von Prüfungsrecht zu sprechen. Die sachentscheidende Behörde kann alles prüfen, was für ihren Sachentscheid von Bedeutung ist. Ihr Prüfungsrecht hört erst dort auf, wo das Recht selber keine Prüfung zuläßt (zum Beispiel das in der Ehe geborene Kind ist eheliches Kind des Vaters. Das kann von keiner andern Behörde mehr in Frage gestellt werden als von der für die Beurteilung einer Anfechtungsklage zuständigen Behörde).

jede rechtliche Vorfrage ihres Entscheides selbst prüfen und muß nicht etwa zuerst den Entscheid der für diese Vorfrage sachlich zuständigen Behörde herbeiführen.

Die Kompetenz zum Entscheid von Vorfragen ist allerdings umstritten im Verwaltungsrecht; vgl. zum Beispiel Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 20 ff.: «Die Behörde, die zur materiellen Beurteilung eines Rechtsverhältnisses zuständig ist, besitzt die Kompetenz, über alle für ihre Entscheidung erheblichen Vorfragen, incidenter, zu befinden, selbst wenn diese aus einem andern Zuständigkeitsbereiche stammen.»

Die gleiche Auffassung herrscht auch in Italien vor; vgl. A. Granito, *Questioni pregiudizionali* (Rivista di diritto pubblico, 1924 I 532).

Anderer Auffassung ist das Bundesgericht: vgl. BGE XV (1889), S. 172; BGE XVI (1890), S. 75.

Auch in Frankreich wird diese Kompetenz zum Entscheid von Vorfragen abgestritten: «Die Behörde ist von Gesetzes wegen verpflichtet, ihre Entscheidung auszusetzen, wenn eine *«question préjudicielle»* aus einem andern Rechtsgebiete auftaucht.

¹³) Allerdings ist ein solcher Entscheid nicht rechtskräftig für das Zivilrecht.

C. Die Begründung des Konkordatswohnsitzes

Der Konkordatswohnsitz beginnt mit dem tatsächlichen Aufenthalt in einem Konkordatskanton. Irgendwelche formelle Rechtshandlungen muß derjenige, der den Konkordatswohnsitz begründen will, nicht vornehmen; so sind etwa das Begehren einer Niederlassungsbewilligung oder Aufenthaltsbewilligung oder die Hinterlegung des Heimatscheines keine notwendigen Voraussetzungen¹⁴⁾.

Eine Person begründet also ihren Konkordatswohnsitz mit der bloßen Tatsache der Anwesenheit; allerdings darf es sich nicht um bloß vorübergehend gedachten Aufenthalt handeln (Art. 2, Abs. 2).

Für den Zeitpunkt des Beginns des Konkordatswohnsitzes wird man in der Regel auf die polizeiliche Anmeldung abstellen können, doch diese ist keine Voraussetzung des Konkordatswohnsitzes, sondern sie schafft nur eine widerlegbare Vermutung für den tatsächlichen Aufenthalt¹⁵⁾. Können demnach die betreffende Person, der Heimat- oder der Wohnkanton nachweisen, daß die tatsächliche Anwesenheit vor der polizeilichen Anmeldung begonnen habe, so nimmt das Konkordat an, daß der Konkordatswohnsitz an diesem früheren Zeitpunkt begründet worden sei.

Wenn das Konkordat zur Bestimmung des Wohnsitzes auf den tatsächlichen Aufenthalt, verbunden mit der Absicht dauernden Verbleibens, abstellt, so muß logischerweise auch von den bloßen Aufenthalteln erworben werden können, nicht nur von den Niedergelassenen, und zwar mit Gültigkeit für den ganzen Kanton. Allerdings begründet bloßes vagantenhaftes Umherziehen im gleichen Kanton, wenn auch jahrelanges, keinen Konkordatswohnsitz¹⁶⁾. Solche Fälle kommen zwar in der heutigen Zeit nur noch sehr selten vor. Wenn die Praxis aber annimmt, daß ein Landstreicher keinen Konkordatswohnsitz begründen könne, dann tut sie es nur auf Grund der Ueberlegung, daß er schon von Anfang an ein schlechter Posten sei. Es kann somit vorkommen, daß eine Person überhaupt keinen Konkordatswohnsitz erlangen kann, selbst dann nicht, wenn sie das Bürgerrecht eines Konkordatskantons hat und in einem andern sich aufhält. Es ist auch dies eine Besonderheit des Konkordatswohnsitzes: Nicht jedermann muß notwendigerweise jederzeit einen solchen haben; das Aufhören eines Konkordatswohnsitzes hat darum auch nicht das Entstehen eines neuen Konkordatswohnsitzes zur Folge. Das Konkordat hat die Aufnahme des zivilrechtlichen Wohnsitzes absichtlich unterlassen. An die zivilrechtliche Auffassung lehnt es sich an, wenn es in Art. 2 bestimmt, daß Anstaltsversorgung keinen Konkordatswohnsitz begründe¹⁷⁾. Es muß sich aber um eine auf behördlichem Zwang beruhende Anstaltsversorgung handeln. Natürlich wird die Begründung des Konkordatswohnsitzes durch freiwilliges Eintreten in eine An-

¹⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 18. Juli 1941 (E 1941, 58).

¹⁵⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 18. Juli 1941 (E 1941, 58).

¹⁶⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 2. Februar 1938 (E 1938, 20).

¹⁷⁾ Vgl. ZGB, Art. 26.

stalt nicht verunmöglicht¹⁸⁾). Der Bürger ist grundsätzlich frei in der Wahl seines Wohnsitzes; er kann ihn in Ausübung der ihm nach Art. 45 BV zustehenden Niederlassungsfreiheit beibehalten oder verlegen, und die Kantone müssen die sich daraus ergebenden konkordatlichen Folgen in den Kauf nehmen.

Nach dem alten Konkordat galt über die Anstaltsversorgung noch die interessante Regelung, daß durch Anstaltsversorgung der bisherige Konkordatswohnsitz unterbrochen wurde, wenn es sich nicht um ein Familienglied handelte, dessen Wohnsitz durch denjenigen des Familienhauptes gemäß Art. 2 a Kk weiterhin bestimmt wurde.

Im neuen Konkordat wurde diese unzweckmäßige Bestimmung fallen gelassen. Die Versorgung begründet zwar keinen Konkordatswohnsitz, sie hebt aber den bestehenden Wohnsitz nicht auf (Art. 2, Abs. 2, zweiter Satz). Dadurch wird die unglückliche Konstruktion eines Konkordatsfalles ohne Konkordatswohnsitz vermieden. Die Anstaltsversorgung hat nur eine Wirkung auf die Kostenverteilung, was noch zu besprechen sein wird.

Es gibt daher keinen Konkordatsfall ohne Konkordatswohnsitz mehr, ausgenommen den Fall von Art. 12, Abs. 3, in welchem bei unfreiwilligem Wegzug der Fall gewissermaßen strafweise für den Wohnkanton ein Konkordatsfall bleiben kann, obwohl der Wohnsitz aufgegeben wurde. Konstruktiv handelt es sich aber auch hier nicht um eine Ausnahme: Der Konkordatswohnsitz bleibt fiktiv bestehen.

D. Die Beendigung des Konkordatswohnsitzes

«Durch freiwilligen Wegzug ohne Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit endet der selbständige Konkordatswohnsitz» Art. 12, Abs. 1). Mit der Unterbrechung des Wohnsitzes hört jede konkordatliche Unterstützungspflicht des Wohnkantons auf.

So wie der Konkordatswohnsitz durch tatsächliches Wohnen im Domizilkanton begründet wird, so wird er auch beendet durch die Aufgabe des tatsächlichen Wohnens. Wenn nun aber das Konkordat in Art. 12, Abs. 1 sagt, der Konkordatswohnsitz werde beendet durch den Wegzug ohne Absicht auf Rückkehr, so taucht die Frage auf, ob es denn überhaupt einen Wegzug gebe, welcher den Konkordatswohnsitz nicht beendeigt.

Das ist die Frage, was unter «Wegzug» zu verstehen sei. Nicht jede Aenderung des Aufenthaltes ist Wegzug, so nicht zum Beispiel Verlassen des Wohnkantons zwecks eines Ferienaufenthaltes oder einer selbst lang andauernden Geschäftsreise. Der Wegzug ist nichts anderes, als ein Gegensatz zur Wohnsitzbegründung («Zuzug» Art. 2, Abs. 1). Für die Wohnsitzbegründung ist die Ab-

¹⁸⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 24. November 1943 (E 1944, 1).

sicht dauernden Bleibens erforderlich, für den Wegzug muß hingegen die Absicht dauernder Entfernung vorhanden sein ¹⁹⁾). Das Konkordat sagt letzteres mit den Worten: «ohne Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit.» Eine Entfernung mit der Absicht baldiger Rückkehr ist also nicht Wegzug im Sinne des Konkordates.

Von einem Wegzug ohne Absicht dauernden Fernbleibens sollte man überhaupt nicht sprechen; das ist dann eben kein Wegzug im Sinne des Konkordates, und eine solche Entfernung berührt den Konkordatswohnsitz überhaupt nicht. Wegzug beendet den Konkordatswohnsitz liegt hingegen Entfernung mit «Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit» vor, so muß festgehalten werden, daß in diesem Ausnahmefall nicht etwa der Konkordatswohnsitz bei der Rückkehr wiederhergestellt wird, ohne daß eine neue Wartefrist erfüllt werden müßte (wie in Art. 2, Abs. 6), sondern daß der Konkordatswohnsitz trotz dem «faktischen Wegzug» fiktiv weiterdauert und es daher gehalten wird, als ob die Entfernung überhaupt nicht erfolgt wäre ²⁰⁾). Der Konkordatswohnsitz wird aber nur dann nicht beendet, wenn dieser «Wegzug» auch praktisch nur einen vorübergehenden Unterbruch des Wohnsitzes darstellt. Um also die Fortdauer des Wohnsitzes annehmen zu können, müssen bestimmte Erfordernisse erfüllt sein. So setzt das Eidg. JPD in einem Entscheid fest, daß die Beendigung des Konkordatswohnsitzes bei «Wegzug» nur dann nicht eintrete, wenn der Wegziehende einen *festen Plan* habe, einen Plan, der auch durchführbar sein müsse ²¹⁾). Es könnte sich also ein Kanton nicht einfach auf Aussagen der «Wegziehenden» berufen; sondern es muß in jedem einzelnen Fall untersucht werden, ob der angegebene Plan auch durchführbar ist. Der Grund dieser Praxis der Rekursinstanz liegt in der Notwendigkeit, die berechtigten Interessen der Kantone durch nähere Umschreibung des Begriffes «Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit», abzugrenzen. Mit diesem Begriff schützt und begünstigt das Konkordat den Unterstützten. Der Wohnkanton hat natürlich ein Interesse, Wegzug und damit Verlust des Konkordatswohnsitzes anzunehmen. Der Heimatkanton und der Unterstützte haben das umgekehrte Interesse. Andererseits muß der Wohnkanton dagegen geschützt werden, daß zu leicht «Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit» geltend gemacht werden kann. Und außerdem soll nicht ohne Notwendigkeit fiktiver Konkordatswohnsitz geschaffen werden.

¹⁹⁾ Daß man genötigt ist, auf die Absicht abzustellen, hat zwei Nachteile: Bestimmtheit und Stärke einer Absicht können verschieden sein (Wunsch, eventuelle Absicht). Die Absichten können auch wechseln. Schwierig ist oft auch der Beweis der Absicht. Sie ist direkter Feststellung nicht zugänglich, muß also aus den Umständen erschlossen werden. Was eine Person über ihre Absichten aussagt, hat oft nur geringen Beweiswert.

²⁰⁾ Vgl. Albisser, a. a. O., S. 93.

²¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 6. März 1939 (E 1939, 41), 29. Februar 1939 (E 1939, 25), 29. November 1943 (E 1944, 3).

Bei der Bestimmung der «absehbaren Zeit» kann man allerdings nicht zum voraus eine feste Frist aufstellen²²⁾, selten wird sie aber länger als 1 Jahr dauern können²³⁾. In dem Worte «absehbar» liegen zwei Elemente: Erstens muß die Absicht der Rückkehr nach dem voraussichtlichen Ablauf der Dinge als realisierbar erscheinen, (bloßer Wunsch genügt deshalb nicht), und zweitens muß die Rückkehr binnen nicht allzu langer Zeit erfolgen können. Diese beiden Elemente hängen eng zusammen, da die Verwirklichung der Absicht auf Rückkehr immer fraglicher wird, je länger die Frist dauert.

Im allgemeinen wird der Begriff der «absehbaren Zeit» einschränkend auszulegen sein; dies wird schon dadurch nahegelegt, daß es sich bei der Beibehaltung des Wohnsitzes, trotz Aufhören des tatsächlichen Aufenthaltes, um eine Anomalie handelt.

Wollte man die ausdehnende Auslegung anwenden, so würde man ins Uferlose geraten. Allerdings kann man sich auf keine bestimmte Frist festlegen; wenn gesagt wurde, diese würde selten länger als ein Jahr dauern, dann geschah dies aus der Ueberlegung, daß man nur in Ausnahmefällen über die Zeitspanne hinausgehen könne, jedenfalls dann nicht, wenn es sich um eine Frist handelt, die zwar ein Ende nehmen wird, deren Ende aber schwer abzusehen ist. Durch Art. 12, Abs. 1 wird aber auch bestimmt, der Wegzug müsse freiwillig sein; im gegenteiligen Fall würde er den Konkordatsfall nicht beenden. Es taucht demnach wieder die Frage auf, ob es denn einen Wegzug ohne Beendigung des Konkordatswohnsitzes gebe.

Die Versuchung das Wort «Wegzug» auch dann zu gebrauchen, wenn der Konkordatswohnsitz nicht beendet wird, liegt bei unfreiwilliger Entfernung nahe. Es besteht aber ein Unterschied: Die Absicht dauernden Bleibens gehört zur Wohnsitzbegründung, die dauernden Fernbleibens zum Gegenteil, zum Wegzug. Die Freiwilligkeit gehört dagegen zu beiden Begriffen. Beim Zuzug spielt sie keine Rolle (gegen Zuschiebung Unterstützungsbedürftiger will die Wartefrist schützen).

Art. 12, Abs. 2 und 3 schaffen einen fiktiven Wohnsitz. Trotz tatsächlichem Wegzug bleibt der Konkordatswohnsitz bestehen; dieser begründet die Fortdauer des Konkordatsfalles. Der Konkordatswohnsitz wird nur dann beendet, wenn der Wegziehende freiwillig den Wohnsitz aufgibt; der Wohnkanton darf den Wegzug weder begünstigen noch veranlassen. Sollte der Wegzug im wohlverstandenen Interesse des Wegziehenden liegen, dann kann der Wohnkanton diesen begünstigen, aber der Nachweis hiefür liegt ihm ob²⁴⁾. Findet eine un-

²²⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 26. Juli 1940 (E 1940, 67).

²³⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 30. August 1940 (E 1940, 78).

²⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 2. Juni 1938 (E 1939, 3). Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 103—104: «Wenn das Arbeitsamt außerhalb des Wohnkantons Arbeit vermittelt, so liegt darin keine unzulässige Begünstigung des Wegzuges, sofern die Vermittlung armenfürsorgerisch und im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage gerechtfertigt war. Der Wohnkanton ist für diese Voraussetzung beweispflichtig.

zulässige Veranlassung oder Begründung des Wegzuges statt, dann hat dieser konkordatswidrig herbeigeführte Wegzug nicht die den Konkordatsfall beendigende Wirkung. Der Wohnkanton ist verpflichtet, seinen Kostenanteil weiterhin zu tragen.

Da sich die Urheber des Konkordates über die Dauer dieser Verpflichtung nicht abschließend aussprechen wollten, überließen sie die Entscheidung der Rekursinstanz (Art. 12, Abs. 3)²⁵⁾. Es ist dies u. E. die beste Lösung, da in solchen Fällen immer genau untersucht werden muß, aus welchen Gründen eine Begünstigung oder Veranlassung des Wegzuges stattgefunden hat; es wäre deshalb verfehlt, wenn man sich an eine bestimmte Dauer binden wollte²⁶⁾.

V. Die Wartefrist

Um den Konkordatswohnsitz zu begründen genügt der tatsächliche Aufenthalt eines Bürgers eines Konkordatskantons in einem andern Konkordatskanton mit der Absicht dauernden Verbleibens. Der Aufenthalt muß von einer bestimmten Mindestdauer sein, damit ein Unterstützungsfall konkordatlich behandelt werden kann. Bevor die Unterstützungspflicht eintritt, muß der Bürger während vier Jahren im gleichen Kanton gewohnt oder sich aufgehalten haben. Erst nach dieser Wartefrist ist der Wohnkanton verpflichtet, die Angehörigen eines andern Konkordatskantons gleich seinen Bürgern zu behandeln. Auch darf eine Person während der Wartefrist nicht länger als ein Jahr unterstützungsbedürftig gewesen sein.

Bekanntlich ist die schweizerische Bevölkerung in ständiger Bewegung. Vom Gebirge zieht sie ins Tal, vom Land in die Stadt oder in Industrieorte, und vom Osten nach Westen. Gewisse Kantone und Städte üben eine große Anziehungskraft aus. Durch ihre Industrien, Handelshäuser usw. bieten sie vielen gute Verdienstmöglichkeiten, aber auch gute Unterstützungschancen. Oft aber wandern die Menschen vergebens an einen andern Ort, und dann werden sie unterstützungsbedürftig. Gleiche Zustände ergeben sich im Falle von Wirtschaftskrisen.

Nun kann aber den Kantonen nicht zugemutet werden, daß sie ohne weiteres jeden Unterstützungsfall konkordatlich behandeln. Vor unsicheren Fällen sollen sie durch die vierjährige Wartefrist geschützt werden. Solange diese nicht erfüllt ist, gibt es keinen Konkordatsfall.

In bestimmten Fällen kann diese lange Wartefrist zu Härten führen, die kaum dem Geiste des Konkordates entsprechen. Im alten Konkordat war die Wartefrist (Karenzfrist) auf bloß zwei Jahre, also für den Bedürftigen günstiger, festgesetzt. Es muß aber, um die Verlängerung der Frist zu verstehen, unterschieden werden zwischen:

²⁵⁾ Vgl. Entscheidung des Eidg. JPD vom 2. August 1939, 77).

²⁶⁾ Vgl. Albisser, a. a. O., S. 106—107.

Vgl. auch: Allg. Teil, § 5, II, D, 2, b, S. 37.

- a) Kantonen, die vom Konkordat stark belastet werden, also mit ihm ein «schlechtes Geschäft» machen (so Zürich und Basel-Stadt).
- b) Kantonen, bei denen die Rechnung ungefähr aufgeht, und
- c) Kantonen, die aus dem Konkordat finanziellen Nutzen ziehen.

Die Konkordatsidee würde fordern, darauf keine Rücksicht zu nehmen; aber man kann die Kantone nicht hindern, finanzielle Ueberlegungen anzustellen. Das Konkordat stützt sich nun einmal auf Freiwilligkeit.

Dabei ist die Erwägung maßgebend, daß das Konkordat um so nützlicher ist, d. h. um so mehr Einzelfällen hilft, je mehr Kantone ihm angehören. Ein relativ engherzigeres Konkordat dem v i e l e Kantone angehören, bewirkt mehr als ein weitherziges, dem wenige Kantone angehören. Ein Kanton mit ungünstiger Konkordatsbilanz wird um so mehr belastet, je mehr Kantone mit günstiger Bilanz dem Konkordat beitreten. Was für den e i n e n Kanton ein Nachteil ist, ist aber für den andern noch lange nicht ohne weiteres ein Vorteil. Das rührt von der Ungleichheit der Unterstützungskosten her. Wenn zum Beispiel der Kanton Tessin einen Angehörigen in Zürich hat und an seine Unterstützung $\frac{3}{4}$ oder die Hälfte zahlen muß, kommt die Heimat immer noch besser weg bei Heimschaffung, weil die Fürsorge im Tessin ungleich billiger ist. Vielfach entlastet die Belastung des Wohnkantons den Heimatkanton gar nicht. Allerdings sollte man nicht ausschließlich auf finanzielle Vor- und Nachteile abstellen. Wenn das alle täten, auch Zürich und Basel, gäbe es überhaupt kein Konkordat. Anderseits muß zugegeben werden, daß gewisse Kantone über solche finanzielle Erwägungen nicht wohl hinwegsehen können, namentlich westschweizerische Kantone, wie Genf nicht. Der Zuzug aus andern Kantonen ist sehr groß, während die Genfer wenig nach Osten ziehen. Alle deutschschweizerischen Kantone sind in Genf stark vertreten und ihre Leute belasten vielfach die Armenfürsorge, während in den gleichen Kantonen nur wenige Genfer sind, die zudem in geringem Umfang unterstützungsbedürftig werden. Nicht zu rechtfertigen ist es aber, wenn ein Kanton wegen einer geringen Unterbilanz sich vom Konkordat fernhält.

Die Wartefrist ist die resultante aus menschlicher und finanzieller Erwägung. Der Konflikt zwischen den beiden ist am wenigsten akut bei beschränkt erwerbsfähigen und weniger seßhaften Personen; die Heimschaffung ist vor allem hart für solche, die lange an einem Ort waren und dort eingewurzelt sind. Für den Neuzugezogenen, der außerdem infolge beschränkter Selbsterhaltung oft ohnedies nicht sehr seßhaft ist, bedeutet die Heimschaffung in der Regel ein weit geringeres Uebel. Es ist deshalb einem Konkordat, das möglichst viele Seßhafte vor der Heimschaffung bewahrt (und demnach möglichst viele Kantone umfaßt) vor einem Konkordat mit wenigen Kantonen, das aber auch die flottanteren Elemente schützt, der Vorzug zu geben, und eine Verkürzung der Wartefrist ist deshalb abzulehnen, weil sie nur mit der Gefahr von Austritten erkaufte werden könnte.

Das Konkordat mildert die sich aus der Wartefrist ergebenden Härten in bestimmten Fällen, um besonders die seßhaften, am Wohnort eingewurzelten Personen zu schützen. So bestimmt Art. 2, Abs. 6, daß die Wartefrist von 4 Jahren dann nicht erfüllt werden müsse, wenn eine Person, die während 20 Jahren ununterbrochen selbständigen oder unselbständigen Konkordatswohnsitz hatte, also auch die Wartefrist erfüllt hatte, dann für eine Zeit, die nicht mehr als zwei Jahre betrug, aus dem Wohnkanton wegzog, im Alter von über 40 Jahren zurückkehrt und selbständigen Konkordatswohnsitz begründet. Besonders erleichternd wirkt in diesem Falle die Tatsache, daß auch keine neue Wartefrist erfüllt werden muß, wenn der Zurückgekehrte während seines früheren Aufenthaltes unterstützt worden war. Es wäre allerdings unlogisch, wenn der Zurückgekehrte, der während seines früheren Aufenthaltes unterstützt worden war, nicht gleich einem andern behandelt würde; denn eine Unterstützung berührt ja den einmal bestehenden Konkordatswohnsitz nicht; konkordatliche Unterstützung hebt natürlich einen Konkordatsfall nicht auf. Die Wartefrist gilt also als erfüllt, und in solchen Fällen wird einfach ein früherer Zustand fortgesetzt, der nur vorübergehend unterbrochen wurde.

Da im Armenwesen grundsätzlich die Familie unterstützt wird, ergibt sich die Folge, daß, wenn das Familienhaupt die Wartefrist erfüllt hat, diese auch für die der Unterstützungseinheit angehörenden Glieder als erfüllt gilt. Wie steht es aber, wenn die Wartefrist des Hauptes im Zeitpunkt der Auflösung der Unterstützungseinheit nicht erfüllt war? Das Konkordat will das Familienglied, das wegen Auflösung der Familie von unselbständigem zu selbständigem Konkordatswohnsitz übergeht, nicht einfach so behandeln, als ob es erst im Zeitpunkt der Auflösung der Familie in den Kanton zugezogen wäre. Eine Person kann auch in diesen Fällen während ihres unselbständigen Wohnsitzes die Wartezeit erfüllen, d. h. das Familienhaupt erfüllt sie für das Glied, und wenn die Wartefrist nicht vollkommen erfüllt ist, wird dem selbständig werdenden Glied zum mindesten der erfüllte Teil angerechnet.

Für eine Frau, die schon vor der Ehe ihre Wartefrist erfüllt hatte (oder für welche diese durch ein anderes Haupt erfüllt wurde) hat das Konkordat sogar bestimmt, daß die Wartefrist als erfüllt gilt, selbst wenn das Haupt der Einheit, welcher sie zuletzt angehörte, die Wartefrist nicht erfüllt hat oder überhaupt nicht erfüllen könnte.

Es könnte sonst Fälle von unbilliger Ungleichheit geben. Man stelle sich eine Familie vor, die schlecht und recht mit dem Einkommen ihres Hauptes auskommt. Die Familie ist also nicht unterstützungsbedürftig; das Haupt dieser Familie steht aber dennoch unter dem Konkordat, im Notfalle könnte es konkordatlich behandelt werden, da es alle Voraussetzungen für das Entstehen eines Konkordatsfalles erfüllt hat (einzig die Unterstützungsbedürftigkeit fehlt). Diese Familie kann also dem Konkordat unterstehen, weil das Haupt nachgewiesen hat, daß es in wirtschaftlicher Hinsicht selbständig ist, daß es selbständigen Konkordatswohnsitz hat und die Wartezeit erfüllt ist. Sollte nun plötzlich, aus

irgendeinem Grunde — zum Beispiel wegen Krankheit des Familienhauptes — diese Familie unterstützungsbedürftig werden, wäre der Wohnkanton unterstützungspflichtig, weil ja im ebengeschilderten Fall alle Voraussetzungen erfüllt wären. Mit andern Worten, das Familienhaupt müßte konkordatsmäßig unterstützt werden; eine Unterstützung, die der ganzen Familie zu gut käme.

Wenn nun aber die Unterstützungsbedürftigkeit der Familie im Tode des Hauptes ihren Grund hat, sollte dann die Familie plötzlich nicht mehr dem Konkordat unterstehen, sondern der bundesrechtlichen Regelung? Man kann diese Frage nur verneinen. Die Lage bleibt doch die gleiche; die Familie ist ohne ihre Schuld unterstützungsbedürftig geworden. Da die Wartefrist für die ganze Familie als erfüllt gilt, wird dieser Unterstützungsfall ebenfalls konkordatlich behandelt werden müssen.

Unterbrechung der Wartefrist

Der Bezug von Armenunterstützung während insgesamt eines Jahres seit Beginn des tatsächlichen Aufenthaltes hat die Unterbrechung der Wartefrist zur Folge (Art. 2, Abs. 3). Nach jeder Unterbrechung beginnt mit dem Aufhören der Armenunterstützung eine neue Wartefrist. Selbst Rückzahlung der Unterstützungskosten vermag die Unterbrechung nicht aufzuheben ¹⁾.

Wenn man in solchen Fällen von Armenunterstützung spricht, so kann es sich wohl nur um die aus öffentlichen Mitteln verabreichten Unterstützungen handeln. Die Unterstützung muß also während insgesamt eines Jahres durch Staat oder Gemeinde ausgerichtet werden; sie muß öffentlichrechtlicher Natur sein. Da das Konkordat nur von Armenunterstützung schlechthin spricht, anderseits aber die Aufgabe hat, die öffentliche Armenpflege zu regeln, so kann es auch nur an letztere eine Rechtsfolge knüpfen. Deshalb wird die Wartefrist nicht unterbrochen durch Hilfeleistungen einer privaten Fürsorgestelle, selbst dann nicht, wenn sich diese Leistungen während mehr als eines Jahres als notwendig erweisen sollten.

Hingegen kommt es nicht darauf an, *woher* die öffentliche Unterstützung kommt. So wirkt auch unterbrechend, wenn die Heimat unterstützt. Das ist eine Konsequenz aus Art. 45 BV. Würde der Heimatkanton nicht unterstützen,

¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 25. April 1938 (E 1934, 54).

Begründung: «Ueber die Frage, ob die Unterbrechung der Wartefrist durch Rückzahlung der erhaltenen Unterstützungen aufgehoben werde, hat sich der Bundesrat unter der Herrschaft des alten Konkordates, im Entscheid vom 13. Mai 1937, i. S. Bern gegen Zürich, betr. Ulrich gegen Zimmermann, verneinend ausgesprochen.

Die einmal erfolgte Unterbrechung der Wartefrist wird durch Rückzahlung der Unterstützung nicht aus der Welt geschafft. Das Konkordat weiß nichts hievon. Man kann nicht sagen, die in der Wartefrist liegende Probe sei bestanden, trotzdem unterstützt werden mußte, sofern die Unterstützungsbeiträge zurückerstattet wurden. Im besten Falle eröffnet die Rückzahlung eine gewisse Aussicht darauf, daß die Probe in der Folge nun werde bestanden werden können. Das genügt aber nicht ...»

dann hätte ja der Niederlassungskanton das Recht, den Angehörigen des andern Kantons heimzuschaffen. Nun soll aber der Heimatkanton nicht die Möglichkeit haben, durch vorläufige Unterstützung die Entstehung eines Konkordatsfalles zu ermöglichen. Die Heimat kann nicht ihrem Angehörigen durch heimatliche öffentliche Unterstützung die Erfüllung der Wartefrist ermöglichen.

Da die Wartefrist nach Bezug einer Unterstützung neu beginnt, wäre es möglich, daß ein Bürger eines Konkordatskantons in einem andern Konkordatskanton nie konkordatsgenössig werden könnte, dann nämlich, wenn es ihm nie gelingen sollte, die Wartefrist zu erfüllen.

Art. 2, Abs. 3 würde eigentlich voraussetzen, daß jede Armenunterstützung für eine bestimmte Zeit gewährt würde. Die Praxis unterscheidet aber hier zwei Möglichkeiten: Die Unterstützung kann sich auf einen gewissen Zeitraum beziehen, aber doch nicht als dauernd gelten. Wenn die Armenfürsorge für einen Lehrling das vielleicht nicht sehr beträchtliche Lehrgeld für ein Jahr bezahlt oder gar nur einen Beitrag daran leistet, kann doch der Lehrling nicht als während des ganzen Jahres unterstützt angesehen werden. Andererseits kann eine einmalige, aber massive Unterstützung für ein ganzes Jahr oder mehr ausreichen, so wenn die Behörde einer großen Familie zum Ankauf eines Häuschens einen größeren Beitrag leistet, so daß die Familie für längere Zeit der Wohnungsnot enthoben ist und das gleiche erreicht wird wie durch einen monatlichen Beitrag an Miete.

Zweite Möglichkeit: Gewisse Leistungen wirken allerdings für lange Zeit, können aber doch nicht periodischen Leistungen für eine gewisse Zeit gleichgestellt werden (wenn zum Beispiel die Behörde einen Beitrag für die Anschaffung einer Prothese leistet ²⁾).

Es wird sich immer um die Frage handeln, ob billigerweise eine einmalige Leistung wirtschaftlich der Unterstützung während einer gewissen Dauer gleichgestellt werden kann. Natürlich darf eine einmalige große Hilfe nicht mit Absicht der Umgehung von Art. 2, Abs. 3 geleistet werden. Der Heimatkanton oder die Heimatgemeinde könnten sonst versuchen, durch einmalige massive

²⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 21. Januar 1943 (E 1943, 17).

Vgl. auch Albisser, H., a. a. O., S. 32: «Eine einmalige große Hilfe durch die Armenbehörde ist nicht für solange anzurechnen, als ihre Wirkung reicht, es sei denn, daß die Hilfe mit Umgehungsabsicht geleistet worden wäre. Ganz geringe periodische Leistungen sind nicht als dauernde Unterstützung zu behandeln.»

Geringe periodische Leistungen können nicht eine die Wartefrist unterbrechende Wirkung haben, weil andernfalls die Erfüllung der Wartefrist weit über den Zweck des Art. 2, Abs. 3 hinaus verunmöglicht würde. (Eine solche Behandlung von geringen periodischen Leistungen müßte schwere Ungerechtigkeiten zur Folge haben. Das wird klar, wenn man an ganz geringe periodische Leistungen denkt, zum Beispiel wenn die heimatliche Armenbehörde die Zahlung der Versicherungsprämien übernimmt. Vgl. hierüber auch: Protokoll der ersten Sitzung der von der Konferenz zur Revision des Konkordates betr. wohnörtliche Unterstützung eingesetzten Kommission (5. Oktober 1936).

Hilfe die Wartefrist zu überbrücken. Entstehen in solchen Fällen Streitigkeiten zwischen den Kantonen, so wird die Rekursinstanz immer untersuchen müssen, mit welcher Absicht die Leistung erfolgte und ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß Art. 2, Abs. 3 vom Heimatkanton zu umgehen versucht wurde.

Art. 2, Abs. 3 will die Unterstützungsinstanz nicht überhaupt vor allen Fällen bewahren, die während der Jahren der Erfüllung der Wartefrist eine geringfügige Unterstützungsleistung erfordert haben, sondern nur vor solchen, die es in sich haben, die öffentliche Armenfürsorge ständig und dauernd zu belasten, und die aus diesem Grunde ein besonderes Risiko für die Wohngemeinden und den Wohnkanton darstellen.

VI. Art. 2, Abs. 5

Nicht jeder Konkordatswohnsitz begründet den Konkordatsfall. «Kein Konkordatsfall entsteht, wenn schon beim Beginn des Wohnsitzes die Erwerbsfähigkeit des Zugezogenen durch körperliche oder geistige Gebrechen derart herabgesetzt ist, daß er sich dauernd nicht ohne wesentliche Beihilfe durchzubringen vermag, und ebenso, wenn er das sechzigste Altersjahr überschritten hatte.» *Art. 2, Abs. 5.*

Art. 2, Abs. 5 des Konkordates will den Wohnkanton gegen ein schon beim Zuzug bestehendes Risiko schützen. Dabei wird nicht vollständige Arbeitsunfähigkeit (wie unter dem alten Konkordat) verlangt, sondern bloß schon herabgesetzte Erwerbsfähigkeit genügt, um die Entstehung eines Konkordatsfalles zu verhindern. Allerdings ergibt sich aus den Worten «ohne wesentliche Beihilfe» die Voraussetzung, daß die Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit erheblich sein muß ¹⁾.

Bei Art. 2, Abs. 5 handelt es sich um eine allgemein gehaltene Formulierung, die leicht die Streitlust weckt, da jeder Vertragspartner versuchen wird, die Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit je nach seinem Interesse zu beurteilen. Was der Wohnkanton als eine erhebliche Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit einschätzt, wird vom Heimatkanton als eine unerhebliche erachtet. In der Regel sind die unter Art. 2, Abs. 5 fallenden Gebrechen durchaus offenkundig, so zum Beispiel Blindheit, Taubheit, Fehlen und Verstümmelung von Gliedern, Lähmungen, Idiotie, Kretinismus usw. In Zweifelsfällen kann der Nachweis der erheblichen Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit Schwierigkeiten bereiten und die Mitwirkung eines Sachverständigen notwendig machen.

Wenn nun das Konkordat in der Vorschrift auch diejenigen Personen einbezieht, die das sechzigste Altersjahr bei ihrem Zuzug überschritten haben, so liegt der Grundgedanke dieser Vorschrift in der Ueberlegung, daß in diesem Alter der Erwerb, den man aus eigener Arbeit noch erzielt, oft nicht mehr zur

¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 28. Februar 1939 (E 1939, 38).

Selbsterhaltung genügt und gelegentlich ganz aufhört, und somit allzu leicht Unterstützungsbedürftigkeit eintreten könnte²⁾).

Es kommt leider vor, daß alte Leute, die sich durch ihre Arbeit nicht mehr zu erhalten vermögen und deswegen der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen, heimgeschafft werden, weil sie der konkordatlichen Regelung nicht unterstellt sein können. Besonders in solchen Fällen tritt die Härte der bundesrechtlichen Regelung zu Tage, und hier bietet sich der Privatwohltätigkeit und im besonderen der Sozialfürsorge und Altersversicherung die Gelegenheit, mildernd einzugreifen.

Nicht nötig ist für die Anwendung von Art. 2, Abs. 5, daß die Person schon beim Zuzug unterstützungsbedürftig war³⁾ oder daß sie keine Erwerbstätigkeit ausgeübt hätte. Ein Blinder hat zum Beispiel beim Zuzug noch Vermögen, braucht also weder Unterstützung noch Erwerbstätigkeit. Er fällt trotzdem unter Art. 2, Abs. 5, wenn er nicht fähig erscheint, sich dauernd durchzubringen. Es genügt demnach einfach die Tatsache, daß er beim Zuzug ein Gebrechen hatte, das seine Erwerbsfähigkeit herabsetzt.

²⁾ Man könnte sich fragen, ob nicht jetzt wegen der AHV diese Vorschrift revidiert werden sollte. Wir sind der Ansicht, daß eine Revision der Bestimmung, welche ältere Leute betrifft, durchaus gerechtfertigt wäre, denn diesen Leuten wird schon teilweise durch die Bestimmungen der AHV geholfen.

³⁾ Vgl. Entscheide des Eidg. JPD vom 28. Mai 1942 (E 1942, 49), 16. August 1940 (E 1940, 76).

§ 2. Die Behandlung des Konkordatsfalles

1. Normalfälle

A. Art und Maß der Unterstützung

Art und Maß der Unterstützung sind gemäß Art. 8, Abs. 1 «nach den örtlichen Verhältnissen und in gleicher Weise wie für die Kantonsbürger» festzusetzen.

Die unterstützungspflichtige Behörde des Wohnkantons setzt die Unterstützung im ganzen Umfange fest. Das Konkordat gibt sich mit der innerkantonalen Regelung der Armenfürsorge nicht ab; da nach Bundesverfassung die Armenfürsorge in den Kompetenzbereich der Kantone fällt, überläßt das Konkordat deren Ausgestaltung ebenfalls der kantonalen Gesetzgebung.

«Das Konkordat sagt nirgends, daß dabei auch die Verhältnisse des Heimatkantons oder der Heimatgemeinde zu berücksichtigen seien. Das wäre übrigens ein innerer Widerspruch, denn wenn die Konkordatsgenössigen gleich den eigenen Kantonsangehörigen behandelt werden müssen, so schließt diese Bestimmung auf jeden Fall eine unterschiedliche Behandlung je nach dem Heimatkanton oder Heimatgemeinde aus. Eine richtige Armenfürsorge verlangt, daß der Unterstützte mittels der Unterstützung sein Leben auf anständige Weise fristen kann, also hätte es keinen Sinn, den Leuten die Heimschaffung zu ersparen — was der Zweck des Konkordates ist — wenn sie am Wohnort nicht genug zum Leben hätten, weil sich die Unterstützung vielleicht nach den niederen Lebenskosten im Heimatkanton zu richten hätte. Niedere Lebenskosten im Heimatkanton und Heimatgemeinde oder Armut der Heimatgemeinde können daher bei der Ansetzung der Unterstützung durch den Wohnkanton nicht in Betracht fallen. Wenn in einem Kanton die Last der Unterstützung für gewisse Gemeinden zu hoch ist, so ist es Sache dieses Kantons und nicht des Wohnkantons, dies zu berücksichtigen und auszugleichen» ¹⁾).

1. Das Konkordat verlangt in erster Linie, daß die Armenunterstützung den örtlichen Verhältnissen angepaßt sei. Der Bedürftige muß dermaßen unterstützt werden, daß er am Wohnort seinen notwendigen Lebensunterhalt wieder erlangt. Zu diesem Zweck hat die Behörde sich um die armuterzeugenden Umstände zu kümmern. Zudem muß sie den Bedürftigen selbst und seine Eigenschaften genau kennen ²⁾); das erleichtert eine rationelle Armenfürsorge. Sobald

¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 22. November 1937 (E 1938, 3). Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 73.

die Armenbehörde die persönlichen Eigenschaften kennt, wird sie die Fürsorge auch den äußern Verhältnissen anpassen und die einer Sanierung nachteiligen Einflüsse beseitigen können. Die Beobachtung des Bedürftigen und der Verhältnisse, in denen dieser lebt, muß während der ganzen Unterstützungszeit fortgesetzt werden, da sich die Verhältnisse leicht ändern können und die Maßnahmen sich ihnen anzupassen haben.

Die Armenbehörde wird dabei allein auf die wohnörtlichen Verhältnisse und Anschauungen abstellen. So muß der Heimatkanton eine vom Wohnkanton beschlossene Maßnahme — zum Beispiel Sterilisation —, die nach wohnörtlicher Auffassung zulässig ist, hinnehmen, auch wenn sie seinen Anschauungen zuwiderläuft³⁾. Die Bestimmung der Unterstützungsmittel hängt stark davon ab, ob sich der Unterstützungsbedürftige in einer Stadt- oder Landgemeinde aufhält. Auf dem Lande wird es leichter sein, eine rationelle Armenfürsorge durchzuführen, da die Verhältnisse übersichtlicher sind und man den einzelnen Fall besser beobachten und die Armut fördernden Einflüsse leichter beseitigen kann. In Stadtgemeinden ist die Beaufsichtigung schwieriger und die nachteiligen Einflüsse sind vielfältiger. Müßte nun eine andere Armenbehörde als die wohnörtliche die Unterstützung übernehmen, so würden die persönlichen Eigenschaften des Bedürftigen oft nicht genügend bekannt sein, was sowohl für den Unterstützten als auch für die Behörde nachteilig wäre.

2. Art. 8, Abs. 1 verlangt aber auch, daß sich Art und Maß der Unterstützung nach den für die Bürger des Wohnkantons gültigen Regeln und Ansätzen richte. Die Angehörigen von Konkordatskantonen werden also gleich den eigenen Bürgern behandelt⁴⁾.

2) Eigenschaften der Unterstützungsbedürftigen, die die zuständige Armenbehörde genau kennen muß: Alter, Charakter und eventuelle Veranlagungen des Unterstützungsbedürftigen. Es muß ebenfalls untersucht werden, in welchen Verhältnissen der Unterstützungsbedürftige als Kind aufgewachsen ist und eventuell noch lebt.

3) Es handelt sich hier um eine Maßnahme, die u. E. nicht aus armenrechtlichen Gründen angeordnet werden darf, d. h. zur Vermeidung weiterer Lasten nach Geburt weiterer Kinder. Das Eidg. JPD scheint anderer Ansicht zu sein; vgl. Entscheid vom 21. November 1938 (E 1939, 19): «... Diese Einsprache stützt sich darauf, Zürich habe mit der Sterilisation eine Maßnahme angewandt, die nach der Anschauung von Schwyz überhaupt nicht zulässig sei. Klar ist, daß die Einsprache von Schwyz geschützt werden müßte, wenn dessen grundsätzliche Anschauung allgemein wäre, so daß gesagt werden müßte, das Konkordat schließe in der Tat eine solche Art der Fürsorge aus. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Maßnahme, die in manchen Kantonen als durchaus zulässige Art der Fürsorge betrachtet wird (natürlich unter gewissen, strengen Voraussetzungen) ...»

4) Legge sulla pubblica assistenza del Ct. Ticino, 17 luglio 1944. Art. 18: «I confederati domiciliati nel Ticino ai quali è applicabile il concordato intercantonale sull'assistenza nel luogo di domicilio, sono assistiti a norma della presente legge, conformemente all'art. 8 del concordato stesso.

Die Art der Unterstützung im einzelnen Falle ist Sache der kantonalen Gesetzgebung; das Konkordat selbst gibt darüber grundsätzlich keine Anweisungen.

Eine Ausnahme macht Art. 8, Abs. 2, wonach hinsichtlich der religiösen Erziehung von bevormundeten Minderjährigen Art. 378 ZGB zu beobachten ist ⁵⁾. Diese Bestimmung wäre eigentlich gar nicht nötig gewesen, da Art. 378 ZGB ohnehin auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft Gültigkeit hat. Das Konkordat erinnert hier einfach an Art. 378 ZGB, wohl im Hinblick auf konfessionell geleitete Anstalten. Im übrigen überläßt es das Konkordat den Kantonen, die Unterstützungsart und die dazu notwendigen Mittel zu bestimmen. Die Kantone umschreiben denn auch in ihren Armengesetzen die Mittel, die sie anwenden wollen ⁶⁾.

Man kann sich hier noch fragen, ob die Armenbehörde des Wohnkantons das Recht habe, den in eine Anstalt einzuweisenden Armen in einer beliebigen, dem Zweck besser entsprechenden Anstalt irgendwo im Wohnkanton oder in einem Drittkanton unterzubringen, oder ob die Internierung am Wohnort vorgenommen werden muß. Auch hierüber sagt das Konkordat nichts. Wenn die kantonale Gesetzgebung eine solche Möglichkeit zuläßt, ist sie auch für den Angehörigen eines Konkordatskantons maßgebend, da diese gleich den Bürgern des Wohnkantons behandelt werden müssen. Es muß aber auf jeden Fall festgehalten werden, daß nach der Praxis der Angehörige eines Konkordatskantons keinen Anspruch auf Unterstützung am Wohnort ableiten kann; aus Art. 8 entsteht nur ein Anspruch des Heimatkantons ⁷⁾.

B. Konkordatsanzeige

1. Das Konkordat gewährt dem Heimatkanton in Konkordatsfällen ein Kontroll- und Mitspracherecht. Er darf nicht nur zahlen, sondern er hat auch Anspruch darauf, zu wissen, wie der Fall liegt und was geschieht. Aus diesem Grunde bestimmt das Konkordat in Art. 9, Abs. 1, daß der Wohnkanton den Heimatkanton von jedem eintretenden Unterstützungsfall und den dafür erforderlichen Aufwendungen und Anordnungen binnen spätestens dreißig Tagen zu

⁵⁾ Art. 378, Abs. 3 ZGB: «Wenn über die religiöse Erziehung eines bevormundeten Unmündigen eine Verfügung zu treffen ist, so hat die Behörde des Wohnsitzes die Weisung der heimatlichen Vormundschaftsbehörde einzuholen und zu befolgen.»

⁶⁾ Legge sull'assistenza pubblica del Ct. Ticino: Art. 12: L'assistenza si attua mediante sussidi temporanei o duranti, prestazioni in natura, cure mediche o collocamento presso famiglie o istituti ospedalieri e ricoveri a seconda del bisogno dell'assistito.»

⁷⁾ Art. 13 des obengenannten Gesetzes: «Gli indigenti hanno il diritto all'assistenza a domicilio. Possono venire ricoverati in istituti appropriati, oppure collocati presso famiglie, se non ricevono a domicilio le necessarie cure, o l'assistenza così corrisposta risulta troppo onerosa, o se ciò 'appare più conforme ai loro interessi.» — Die vorliegende Bestimmung schließt die genannte Möglichkeit nicht aus, also wird sie zulässig sein, wenn sie im Interesse des Unterstützten liegen sollte.

benachrichtigen und ihn unter Einhaltung derselben Frist auch von jeder notwendig werdenden Erhöhung der Unterstützung in Kenntnis zu setzen, sowie ihn überhaupt über die weitere Behandlung des Falles auf dem Laufenden zu halten habe.

Der Wohnkanton muß natürlich den Heimatkanton so aufklären, daß dieser in der Lage ist, die Angemessenheit der Vorkehrungen zu beurteilen. Er sollte nicht gezwungen werden, Einsprache zu erheben, bloß damit er das zur Beurteilung Nötige erfährt. Die Konkordatsanzeige soll überhaupt den Heimatkanton in die Lage versetzen, sich über die Verhältnisse zum Beispiel die Arbeitsmöglichkeiten usw. zu orientieren. Die vorgesehene Unterstützungsart, sowie das Maß der Fürsorge sind ebenfalls zu erwähnen. Daraus ergibt sich aber, daß immer eine neue Konkordatsanzeige für spätere konkordatsmäßige Unterstützung nötig ist, wenn der Heimatkanton nicht mit der Fortsetzung der Unterstützung rechnen konnte⁸⁾.

Der Konkordatsfall ist nach der Praxis ein Rechtsverhältnis zwischen Wohn- und Heimatkanton, das den Rückerstattungsanspruch des Wohnkantons für einen Teil der Unterstützungskosten zum Gegenstand hat. Dieser Gegenstand hängt von mehreren Voraussetzungen ab, insbesondere auch von der Konkordatsanzeige. Erst mit ihr kann ein Konkordatsfall beginnen. Für den Wohnkanton beginnt er aber gewissermaßen schon mit dem Beginn der Unterstützung. Das Rechtsverhältnis zwischen Wohn- und Heimatkanton entsteht rückwirkend mit dem Beginn der Unterstützung, also besteht schon von Anfang an ein Forderungsrecht⁹⁾.

Wie lange voraussichtlich ein Fall weiterlebt, hängt von dem Bild ab, das der Heimatkanton aus der Konkordatsanzeige erhält. Die Fortdauer des Konkordatsfalles hat auch Fortsetzung der Inanspruchnahme des Heimkantons zur Folge. Einen jahrelangen Stillstand, während dessen der Heimatkanton nicht weiß, ob er für Unterstützungen überhaupt noch in Anspruch genommen werde, sollte es auf jeden Fall nicht geben, da damit das dem Heimatkanton zustehende Mitspracherecht verletzt würde.

Wann beginnt die dreißigtägige Frist der Meldepflicht zu laufen? Beginnt sie schon im Zeitpunkt, an welchem dem Bedürftigen zugesichert wird, daß er im Notfall unterstützt werde, oder beginnt sie erst mit einer Leistung? Das Konkordat sagt nichts darüber. Alles spricht dafür, daß man auf den Zeitpunkt der tatsächlichen Leistung abstellen muß, da ja nicht immer vorausgesehen werden kann, ob eine Hilfe wirklich notwendig sein wird. Da der Wohnkanton aber erst im Notfall entscheiden kann, welche Mittel er anwenden will und kann, wird man grundsätzlich die Frist für die Konkordatsanzeige erst mit der tatsächlichen Vornahme der Unterstützungsleistung beginnen lassen.

⁸⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 17. Oktober 1940 (E 1941, 2).

⁹⁾ Siehe Abs. 2: Verwirkung der Rückforderungsrechte.

2. Gemäß Art. 9 hat der Wohnkanton den Heimatkanton von jedem eintretenden Unterstützungsfall und den dafür erforderlichen Anordnungen und Aufwendungen zu benachrichtigen und ihn über die weitere Behandlung des Falles auf dem Laufenden zu halten. Unterlassung der Anzeige hat Verwirkung des Rückforderungsrechts zur Folge (Art. 9, Abs. 2). Diese Bestimmung ist verständlich, da der Heimatkanton mit dem, was teilweise auch auf seine Kosten geschieht, zum mindesten stillschweigend einverstanden sein muß. Das Konkordat hat aber in Fällen, wo der Wohnkanton den Heimatkanton zu spät orientiert, eine etwas andere Regelung gewählt.

Bei verspäteter Anzeige geht das Rückforderungsrecht des Wohnkantons für die vom Fristablauf bis zur Anzeige entstandenen Unterstützungskosten unter, wenn es sich um eine im Zeitpunkt der Anzeige noch laufende Unterstützung handelt. Läuft die Unterstützung in jenem Zeitpunkt nicht mehr, so ist das Rückforderungsrecht für die Unterstützungen, die mehr als dreißig Tage zurückliegen, verwirklicht ¹⁰⁾.

Wenn die dauernde Unterstützung im Zeitpunkt der Anzeige noch anhält, so ist die Anzeige nur verspätet für das, was mehr als dreißig Tage zurückliegt, nicht aber für das, was in den letzten dreißig Tagen ausgegeben wurde. Eine besondere Auslegung von Art. 9, Abs. 2 scheint in Fällen notwendig zu sein, in welchen die Unterstützung nur kurzfristig und einmalig verabreicht wird. Die Rekursinstanz hat denn auch diesen Absatz für solche Fälle folgendermaßen ausgelegt: «Rückvergütungsansprüche sind verwirkt, sofern sie nicht innert dreißig Tagen dem Heimatkanton angezeigt werden ¹¹⁾.»

C. Das Einspracherecht des Heimatkantons

1. Aus dem Mitspracherecht ergibt sich das Einspracherecht des Heimatkantons. Es hätte sonst keinen Sinn, den Wohnkanton zu verpflichten, dem Heimatkanton über die laufenden Konkordatsfälle Anzeige zu erstatten.

Durch die Konkordatsanzeige wird der Heimatkanton über die Behandlung eines Konkordatsfalles orientiert. Hält der Heimatkanton Art und Maß der Unterstützung für unangebracht oder übersetzt, so hat er die Möglichkeit, dagegen Einspruch zu erheben. Bleibt hingegen die Konkordatsanzeige unwidersprochen, so bedeutet das, daß der Heimatkanton mit den Anordnungen des Wohnkantons einverstanden ist und daß er seinen konkordatlichen Verpflichtungen nachkommen will.

Durch das Einspracherecht des Heimatkantons sollen ungerechtfertigte und allzu hohe Unterstützungsleistungen vermieden werden. Allerdings muß man sich immer vor Augen halten, daß die Angehörigen eines Konkordatskantons den Bestimmungen der wohnörtlichen Gesetzgebung unterstehen, sie also gleich behandelt werden müssen, wie die Bürger des Wohnkantons. Es darf deshalb

¹⁰⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 17. Oktober 1940 (E 1941, 2).

¹¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 11. Juli 1940 (E 1940, 65).

dieses Einspracherecht nicht allzu leicht zur Anwendung kommen. Der Heimatkanton darf sich zum Beispiel nicht darauf berufen, daß bei ihm weniger unterstützt werde, daß bei ihm die Unterstützungskosten niedriger seien oder daß die Heimatgemeinde nicht zahlen wolle oder könne. Der Heimatkanton kann deshalb eine Abänderung der Unterstützungsansätze nur dann verlangen, wenn klare Ueberschreitungen vorkommen, oder wenn er beweisen kann, daß seine Angehörigen nicht gleich den Angehörigen des Wohnkantons behandelt werden.

Es soll im allgemeinen so gehalten werden: Welche Unterstützung nötig ist, weiß nach der Sachlage am besten die wohnörtliche Behörde. Man sollte sich auf ihre Erfahrung und ihre gute Treue verlassen können, um so mehr, als sie ja selbst zu der Unterstützung beitragen muß. Natürlich kann dies eine Ueberprüfung der Ansätze nicht ausschließen — das will das Konkordat auch gar nicht —; aber die Ueberprüfung wird nur eine klare Ueberschreitung korrigieren können. Inwieweit eine vom Wohnkanton angeordnete Maßnahme überhaupt durch Einsprache angefochten werden kann, bestimmt sich nach den am Wohnort des Konkordatsgenössigen herrschenden Verhältnissen und nach der im Wohnkanton gültigen Gesetzgebung. Der Wohnkanton ist nur an seine eigene Gesetzgebung gebunden.

Welches sind die Folgen einer Einsprache? Sie kann so wenig für sich allein wirksam werden wie die Konkordatsanzeige. Die Frage der Kostenbeteiligung des Heimatkantons bleibt offen, bis sie dadurch entschieden wird, daß der Wohnkanton die Einsprache anerkennt oder mit Erfolg dagegen rekurriert. Der Wohnkanton kann nach Eingang der Einsprache und gegebenenfalls bis zum Entscheid die Unterstützung fortsetzen. Wird er dann geschützt, dann tritt der Entscheid an die Stelle der Zustimmung des Heimatkantons und wirkt zurück auch auf die Zeit nach der Einsprache. Man kann es allerdings bedauern, daß dem Wohnkanton nicht wieder eine Frist für die Anerkennung der Einsprache gesetzt ist. Die gute Treue verlangt, daß er sich, angesichts der ablehnenden Haltung des Heimatkantons, bald entscheide. Es können aber noch Verhandlungen zwischen den beiden Kantonen folgen.

2. Der Heimatkanton hat, wenn er mit Art und Maß der Unterstützung nicht einverstanden ist, binnen dreißig Tagen unter Angabe der Gründe Einsprache zu erheben (Art. 9, Abs. 3). Die Unterlassung der Einsprache wirkt zurück, d. h. der in der Konkordatsanzeige mitgeteilte Beschluß gilt rückwirkend als anerkannt.

Ist durch die Fristversäumnis die Einsprache endgültig verwirkt und besteht der Anspruch des Wohnkantons ebenso endgültig zu Recht, oder tritt die Wirkung der Fristversäumnis nur für eine bestimmte Zeit ein? Ist die bezügliche Entscheidung des Bundesrates¹²⁾ (unter dem alten Konkordat) auch noch für das neue Konkordat maßgebend? Diese Entscheidung geht davon aus, daß die Abrechnung unter den Konkordatskantonen gemäß Art. 10 des Konkordates

12) Vgl. «Armenpfleger», Jhg. 18, Nr. 9, S. 74 ff.

vierteljährlich zu erfolgen habe und daß der endgültige Verlust des Einspruchsrechts der ratio legis widersprechen würde. Sie stellt daher grundsätzlich fest, daß bei Versäumnis der in Art. 9, Abs. 4 (im neuen Konkordat Art. 9, Abs. 3) festgesetzten Einsprachefrist der beschwerdeführende Heimatkanton verpflichtet ist, für die ersten drei Monate den konkordatsmäßigen Ansprüchen der Gegenpartei Genüge zu leisten. Also würden die Wirkungen der Fristversäumnis auf drei Monate beschränkt; was hingegen nach diesen drei Monaten vom Wohnkanton aufgewandt wurde, unterstände dem Einspracherecht des Heimatkantons.

Wir halten diese Auslegung für falsch. Ob und wie eine Regelung verbindlich wird, sagt Art. 9, nur er. Art. 10 ist eine reine Ordnungsvorschrift. Die Rechnung wird gestellt, über «die geschuldeten Unterstützungsanteile», geschuldet nach Art. 9. Das Verfahren von Art. 9 ist abschließend geregelt. Wenn da noch die dreimonatige Frist von Art. 10 hineinspielen würde, gäbe es nur ein Durcheinander. Man hätte zum Beispiel eine «Verwirkung» (Art. 9, Abs. 2), die doch keine Verwirkung wäre. Art. 10 kann nur folgenden Sinn haben: Der Heimatkanton zahlt einen Posten, obwohl er Einsprache erhoben hatte, oder während des Laufes der Einsprachefrist. Dann ist anzunehmen, daß er damit seine Einsprache zurückzieht, wenn er in der Rechnungsstellung noch ausdrücklich auf die gemachte Einsprache hingewiesen wurde, der Wohnkanton also angeregt hat, diese wiederzuerwägen. Zu beachten ist auch, wie die Frist von Art. 10 sich von der Verwirkungsfrist von Art. 9 unterscheidet. Die vierteljährliche Rechnungsstellung ist auf den Kalender abgestellt. Die sechs Wochen sind eine Ordnungsfrist. Wird sie nicht eingehalten, dann hat das für das Bestehen der Guthaben keine Wirkung. Der Wohnkanton kann noch beliebig später Rechnung stellen. Bei Art. 9 handelt es sich dagegen um eine mit Beginn der Unterstützung anhebende feste Frist.

Die Einsprache ist also für den Wohnkanton verbindlich. Will er weiterhin unterstützen, so muß er sich vorerst mit dem Heimatkanton verständigen, oder einen Beschluß nach Art. 17 des Konkordates fassen, der dann, wenn er vom Heimatkanton nicht anerkannt wird, von der Rekursinstanz zu beurteilen sein wird. Unterläßt hingegen der Wohnkanton diese Beschlußfassung, dann wird er alle Kosten allein tragen müssen, da dann die Einsprache des Heimatkantons für ihn verbindlich ist. Die Einsprache ist somit gewissermaßen eine Vorstufe eines möglicherweise nachfolgenden Rekursverfahrens. Der Wohnkanton hat zwei Möglichkeiten, wenn er die Einsprache des Heimatkantons nicht gelten lassen will: Er kann versuchen, dem Heimatkanton die Angemessenheit seiner Vorkehrungen klar zu machen und ihn umzustimmen; er sollte dies auch tun. Will er dies aber nicht, oder ist er der Ansicht, daß jegliche Verhandlung aussichtslos sei, so kann er einen Beschluß unter Anrufung von Art. 17 des Konkordates fassen, der dann für den Heimatkanton verbindlich wird, wenn dieser nicht innert dreißig Tagen rekurriert (Art. 17, Abs. 1).

D. Die Kostenverteilung

Konkordatsfälle ohne Kostenverteilung zwischen Wohn- und Heimatkanton sind ausgeschlossen. Sollen die Kosten nur von einem Kanton getragen werden, so kann es sich bloß um Nichtkonkordatsfälle handeln, um solche, die nie Konkordatsfälle werden konnten, oder um solche, die aus irgendeinem Grunde als Konkordatsfälle beendet worden sind. Das Beitragsverhältnis der wohnörtlichen und der heimatlichen Armenpflege ist nach der Wohnsitzdauer des Unterstützten im Wohnkanton abgestuft.

Man darf allerdings Wohndauer mit Wartefrist nicht verwechseln. Für das Entstehen des Konkordatsfalles entscheidet die Wartefrist. Erst nach Erfüllung der Wartefrist kann ein Fall überhaupt konkordatsmäßig behandelt werden. Die Wohndauer ist für die Kostenverteilung von entscheidender Bedeutung, allerdings auch für die Wartefrist.

Bei einer Wohndauer bis zu 10 Jahren übernimmt der Wohnkanton einen Viertel, von 10 bis 20 Jahren die Hälfte und von mehr als 20 Jahren drei Viertel der Unterstützungskosten.

E. Berechnung der Wohndauer

Die Berechnung der Wohndauer kann gewisse Schwierigkeiten bereiten. Für Personen, welche immer selbständigen Konkordatswohnsitz hatten, beginnt die Wohndauer einfach mit der Begründung des Wohnsitzes. Die Wartefrist zählt mit. Demnach beginnt die Wohndauer genau vier Jahre vor dem Augenblick der Erfüllung der Wartefrist (Art. 5, Abs. 2). Wenn diese Frist aber durch Bezug von Armenunterstützung während insgesamt eines Jahres (Art. 2, Abs. 3) unterbrochen wurde, dann fällt diese Zeit bis zum Widerbeginn der Wartefrist nicht in Betracht: war also beispielsweise der Bedürftige im Jahre 1938 zugezogen, hatte er aber die Wartefrist erst am ersten Juli 1947 erfüllt, dann zählt die Wohndauer ab 1. Juli 1943. Die Wartefrist muß erfüllt sein, damit sie der Wohndauer zugerechnet werden kann.

Schwieriger ist die Berechnung für Personen, welche, bevor sie selbständigen Konkordatswohnsitz hatten, einer Unterstützungseinheit angehörten.

Soweit das Haupt der Unterstützungseinheit die Wartefrist nicht erfüllt, hat sie der Ausgeschiedene noch zu erfüllen.

Die Wohndauer des Hauptes wird nicht auf das Glied, das aus der Unterstützungseinheit ausscheidet, übertragen. Die Berechnung der Wohndauer für solche Fälle wäre am leichtesten so vorzunehmen, daß man nur die Zeit seit dem Ausscheiden aus der Unterstützungseinheit in Betracht zöge und einfach noch die vier Jahre der erfüllten Wartefrist hinzuzählen würde. Das wäre aber unbillig. Aus diesem Grunde bestimmt das Konkordat in Art. 4, lit. a, daß für die Berechnung der Wohnsitzdauer des Ausgeschiedenen, auch der eigene, wenn auch unselbständige Konkordatswohnsitz, also die ganze Zeit seiner Zugehörigkeit zur Unterstützungseinheit angerechnet werde.

Um für solche Personen den Beginn der Wohndauer finden zu können, muß man untersuchen, wann eine allfällige Unterbrechung des Wohnsitzes stattgefunden hat. Kann eine solche gefunden werden, so ist die Zeit der Unterbrechung und die Zeit v o r dieser nicht mehr mitzuzählen.

Die Anrechnung der Wohndauer kann jedoch nicht hinter die Geburt zurückgehen. Bei Frauen kann man den Eheschluß als Unterbrechung betrachten, weiter zurück ist die Zurechnung nur möglich, wenn die Ehefrau schon vor Eheschluß das gleiche Bürgerrecht wie der Mann oder das Bürgerrecht des Wohnkantons hatte. Im letzteren Fall wären die Vorschriften des Wohnkantons ohnehin für sie maßgebend gewesen. Sonst tritt die Frau erst mit der Verehelichung in rechtliche Beziehung zu ihrem neuen Heimatkanton. Daraus ergibt sich, daß, wenn sie schon vorher unterstützungsbedürftig gewesen wäre, überhaupt kein Grund vorgelegen hätte, durch welchen sie der Armenfürsorge des durch die Heirat erworbenen Heimatkantons zu unterstellen gewesen wäre. Bei Kindern, welche das Bürgerrecht wechseln, beispielsweise durch Legitimation, beginnt die Wohndauer vom Augenblick an, an welchem das neue Bürgerrecht erworben wird¹³⁾.

Unter die konkordatliche Kostenverteilung fallen alle armenrechtlichen Unterstützungskosten. Das Konkordat vermeidet es allerdings, eine Definition dieses Begriffes zu geben; aber es umschreibt ihn in negativer Weise, indem es

¹³⁾ Beispiel für die Berechnung der Frau P. am 1. November 1942. Sie ist seit Januar 1937 Witwe. Vorher gehörte sie seit dem Eheschluß, im Jahre 1930, zur Unterstützungseinheit des Ehemannes. Bis zum Eheschluß zurück besteht kein Grund, die Unterbrechung der Wohndauer anzunehmen. Der Eheschluß an sich bildet auch keinen Grund die Zurechnung zu unterbrechen, weil die Frau vorher das Bürgerrecht des Heimatkantons des Ehemannes hatte. Wäre dem nicht so, dann wäre der Zeitpunkt der Unterbrechung beim Eheschluß, d. h. bei Erwerbung des neuen Bürgerrechts gegeben. Die Zurechnung geht daher weiter; da sie vor dieser Ehe selbständigen Konkordatswohnsitz hatte, wird auch dieser zugerechnet. Sie war 1925 geschieden worden von einem Mann, welchen sie 1923 geheiratet hatte und der selbständigen Konkordatswohnsitz hatte. Auch diese Zeit wird hinzugerechnet, da sie während dieser Zeit unselbständigen Konkordatswohnsitz hatte. Da die Frau vor dieser Ehe Bürgerin des Wohnkantons war, geht die Zurechnung weiter zurück, und umfaßt auch die Zeit, da die Frau ledig war, also selbständigen Konkordatswohnsitz hatte. Im Jahre 1920 ist die Frau zur Lehre in einem andern Kanton gewesen. Gehörte sie zu dieser Zeit nicht zur Unterstützungseinheit, deren Haupt entweder der Vater oder die Mutter war, dann kann hier der Punkt der Unterbrechung liegen. Man muß also nachforschen, ob sie damals zu einer Unterstützungseinheit gehörte, oder eventuell selbständigen Konkordatswohnsitz hatte. Wenn sich zum Beispiel ergibt, daß sie Waise war, und somit selbständigen Konkordatswohnsitz hatte, kann die Unterbrechung im Wegzug zum Zweck der Absolvierung einer Lehre liegen. Die Wohndauer betrüge in diesem Fall 22 Jahre. Gehörte sie hingegen zur Unterstützungseinheit ihrer Eltern, dann müßte man auch noch die Zeit der Zugehörigkeit zu dieser Einheit hinzurechnen. Es würde also noch die Dauer ihres unselbständigen Wohnsitzes, als sie noch zur Einheit ihrer Eltern gehörte, hinzugerechnet werden.

in Art. 8, Abs. 3 sagt, was nicht als Armenunterstützung zu betrachten sei; doch ist diese Aufzählung nicht vollständig.

Diese unvollständige Regelung kann Anlaß zu Streitigkeiten zwischen den beteiligten Kantonen geben. Um entscheiden zu können, ob eine Maßnahme armenfürsorgerischen Charakter habe, wird man u. E. immer den Einzelfall im Auge behalten und untersuchen müssen, welcher Zweck erreicht werden soll. So wird beispielsweise in gewissen Fällen eine Schuldentilgung durch die Armenbehörde als armenfürsorgerische Maßnahme betrachtet werden können, in andern hingegen nicht. Die Uebernahme von Schulden durch die Armenpflege wird nur dann als Armenunterstützung gerechtfertigt werden können, wenn sie im Interesse des Bedürftigen liegt. So sind zum Beispiel die Kosten der Desinfektion der von einem Tuberkulosekranken verlassenen Wohnung in der Regel nicht Unterstützungskosten. Selbst wenn sie vom Kranken geschuldet werden, besteht meistens kein Grund, sie aus Armenmitteln zu zahlen und konkordatsgemäß zu verrechnen. Unter bestimmten Umständen aber, wenn es die Interessen des Bedürftigen unbedingt verlangen, kann die Armenbehörde doch Schulden tilgen; so kann sie beispielsweise den Mietzins übernehmen, damit der Unterstützungsbedürftige in der gemieteten Wohnung bleiben kann. Dieses Verbleiben liegt im persönlichen Interesse des Bedürftigen. Dagegen ist es nicht der Bedürftige der Nutzen zieht aus der Desinfektion der von ihm verlassenen Wohnung; diese Aufgabe liegt der Sanitätspolizei ob. Wenn aber die Armenbehörde die Schuld bloß bezahlt, damit das Gemeinwesen nicht zu kurz komme, kann das nicht als eine im Interesse des Bedürftigen liegende angemessene fürsorgliche Leistung angesehen werden. Sie fällt also nicht unter den Begriff der Armenunterstützung und kann deshalb nicht unter die Regelung der Kostenverteilung gestellt werden ¹⁴⁾ ¹⁵⁾.

II. Anstaltsversorgung

1. Zulässigkeit verschiedener Regelungen

Bei Anstaltsversorgung bleibt die Kostenverteilung stationär, die «Wohndaueruhr» läuft also nicht. Die stationäre Kostenverteilung bildet nur die Vorstufe für den Heimfall, wobei alle Kosten durch den Heimatkanton übernommen, also der Konkordatsfall erledigt und die Heimschaffung wieder ermöglicht wird.

Ob eine Person in einer Anstalt versorgt werden muß oder ob sie in irgend-einer andern Weise unterstützt werden soll, ist für die Anwendung des Konkor-

¹⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 6. November 1940 (E 1941, 9).

¹⁵⁾ Aufwendungen der Armenfürsorge müssen nicht notwendig armenfürsorgerischen Charakter haben. Es wird sich vielmehr um Leistungen handeln müssen, die armenfürsorgerisch nötig sind. Darum sind die Beerdigungskosten ausgenommen, denn für die Beerdigung Armer hat der Staat ohnedies aufzukommen. Ähnlich ist es bei den erwähnten Kosten einer Desinfektion.

dates zunächst gleichgültig. (Die Anstaltsversorgung ist eine Art der Unterstützung, die unter Art. 8, Abs. 1 fällt.) Die Kosten der Anstaltsversorgung werden nicht anders behandelt, als irgendwelche andere Unterstützungskosten. Anders wird es erst, wenn die Anstaltsversorgung eine gewisse Dauer erreicht. Dann heißt es: Was zu viel ist, ist zu viel. Nur hierin liegt der Grund der Sonderbehandlung der Anstaltsversorgung. Nachdem der Wohnkanton während einer gewissen Anzahl von Jahren die Kosten der Anstaltsversorgung mitgetragen hat, soll er hievon befreit werden. Diese Befreiung ist an und für sich strukturwidrig; man könnte sie vom grundsätzlichen Aufbau des Konkordates aus gesehen, geradezu als willkürlich bezeichnen. Gewisse Wirkungen des Konkordates werden nach einer bestimmten Zeit einfach eingestellt, lediglich, weil man findet, es sei genug. Die Grundsätze des Konkordates sollten aber nur in dem Maße beiseite gesetzt werden, als nötig ist, um den praktischen Zweck dieser Befreiung zu erreichen. Der Heimfall muß die anstaltsversorgte Person außer Konkordat setzen. (Daraus folgt, daß die Konkordatsgenössigkeit neu erworben werden müßte.) Für den Heimfall genügt aber die Außerkonkordatsstellung der anstaltsversorgten Person; der Heimfall kann nicht auf andere mit ihr in Unterstützungseinheit stehende Personen übergreifen¹⁾. Es wird nicht anders zu halten sein als bei Wegfall eines der Unterstützungseinheit Angehörigen durch Tod. Bis zum Heimfall aber bleibt die Unterstützungseinheit bestehen, d. h. die Unterstützungskosten werden dem Haupt angerechnet; der Zweck des Heimfalls verlangt nicht, daß die Unterstützungseinheit schon früher aufgelöst werde.

Der herannahende Heimfall zeigtigt aber schon gewisse Wirkungen. Es wäre unlogisch, während der Anstaltsversorgung die Beteiligungsquote des Wohnkantons noch zu erhöhen. Aus diesem Grunde hört die Progression nach Art. 5 auf. Auch das ist ein Eingriff in das Spiel der Konkordatsgrundsätze, und auch er kann nicht weitergehen, als der praktische Zweck es erheischt. Wenn die anstaltsversorgte Person mit andern Personen, als Haupt oder Glied, in einer Unterstützungseinheit zusammengehört, muß die Kostenverteilung für die Anstaltskosten und die Nichtanstaltskosten gesondert berechnet werden, und zwar für die Anstaltskosten so, daß die Dauer der Versorgung für die Wohndauer nicht in Betracht fällt. Daß für die Kostenverteilung innerhalb der gleichen Unterstützungseinheit unter Umständen zwei und mehr Berechnungsarten gelten, läuft allerdings dem Wesen der Unterstützungseinheit zuwider. Darin liegt eben die Gewaltsamkeit der Sonderbehandlung der Anstaltsversorgung. Da die Kantone diese aber wollten, müssen sie auch diese stilwidrige Konsequenz in Kauf nehmen.

¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 24. Januar 1939 (E 1939, 35).

Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 67: «Der Heimfall erfaßt nur die anstaltsversorgte Person und führt zu ihrem Ausscheiden aus der Unterstützungseinheit, deren Glieder weiter nach Konkordat zu behandeln sind.»

Man darf aber nicht behaupten, wenn es in der gleichen Unterstützungseinheit mehrere Berechnungsarten gebe, sei der Begriff der Unterstützungseinheit gänzlich außer Kraft gesetzt. Seine Wirkung beruht nicht nur darin, daß grundsätzlich alle Unterstützungskosten gleich zu behandeln sind, sondern auch darin, daß bei Aufhören der Konkordatsgenössigkeit — zum Beispiel wegen Heimschaffung — alle Glieder das gleiche Schicksal teilen. Diese Wirkung bleibt auch während der Anstaltsversorgung bestehen, wenigstens bis zum Heimfall.

Es ergeben sich somit folgende Regeln:

Die Anstaltsversorgung ändert nichts an der Zugehörigkeit des Versorgten zu seiner Unterstützungseinheit. Sie bewirkt nur, daß die Anstaltskosten anders als die übrigen Kosten verteilt werden. Der Heimfall bewirkt, daß die versorgte Person (und nur sie) die Konkordatsgenössigkeit verliert. Sie scheidet daher aus der bisher bestehenden Unterstützungseinheit aus.

Wie ist es zu halten, wenn ein Glied einer Unterstützungseinheit, das auf diese Weise die Konkordatsgenössigkeit verloren hat, später wieder konkordatsgenössig wird, wenn zum Beispiel das Familienhaupt nach dem Heimfall wieder Konkordatswohnsitz erwirbt? Ähnliche Fälle können auch bei normalem Spiel des Konkordates vorkommen, so, wenn die Unterstützungseinheit zwischen Mann und Frau infolge Getrenntlebens aufgehört hat und später wieder hergestellt wird. Lebt die alte Unterstützungseinheit wieder auf, und wie sind die allfälligen Unterstützungskosten konkordatlich zu verteilen?

Man betrachte beispielsweise den Fall, in welchem eine Frau gemäß Art. 3, Abs. 2 getrennten Wohnsitz erhalten hat und in der Folge die Ehegatten sich wieder vereinigen.

In einem solchen Fall gäbe es drei Lösungsmöglichkeiten:

- a) Mann und Frau haben die gleiche Wohndauer; diese ist dann selbstverständlich auch für die wiederhergestellte Unterstützungseinheit maßgebend.
- b) Der Mann hat die längere Wohndauer; so zum Beispiel wenn die Frau während der Trennung weggezogen ist. Die Wohndauer des Mannes ist für die neugegründete Unterstützungseinheit maßgebend; denn die Wohndauer bestimmt sich nach derjenigen des Hauptes.
- c) Wenn aber die Frau vor der Wiederherstellung der Einheit die längere Wohndauer hatte? Sie verliert deren Vorteile; gleich ist es ja auch beim Eheschluß. Es besteht doch überhaupt kaum ein genügender Grund, es bei der Wiederherstellung einer Unterstützungseinheit anders zu halten als beim erstmaligen Entstehen einer solchen.

Maßgebend ist also die Wohndauer des Familienhauptes. Die gleiche Lösung kommt in Frage für den Fall, wo eine Person nach einem Heimfall von neuem konkordatsgenössig wird.

2. Kostenverteilung bei Anstaltsversorgung

Wie schon erwähnt wurde, bildet die gleichbleibende Kostenverteilung möglicherweise nur eine Vorstufe für den Heimfall. Sobald der Heimfall eintritt, ist der Konkordatsfall beendet, da das Konkordat den Wohnkanton nicht überlasten will.

Der Heimfall tritt ein:

- a) nach Ablauf von zwei Jahren konkordatsmäßiger Anstaltsversorgung, wenn der Heimatkanton drei Viertel der Kosten trägt;
- b) nach Ablauf von fünf Jahren konkordatsmäßiger Versorgung, wenn der Heimatkanton die Hälfte der Kosten trägt und
- c) nach Ablauf von zehn Jahren konkordatsgemäßer Versorgung, wenn der Heimatkanton $\frac{1}{4}$ der Kosten trägt.

Der Heimfall kommt hingegen nicht in Frage, wenn die Wohndauer der versorgten Person dreißig Jahre überstiegen hat. Das Konkordat betrachtet eine solche Person als dermaßen zum Wohnkanton gehörend, daß sie der Wohltat der konkordatlichen Behandlung überhaupt nicht verlustig gehen soll.

Das Konkordat sieht eine besondere Regelung vor für die Anstaltsversorgung von Kindern.

a) Bildungsfähige Kinder

Für normale bildungsfähige Kinder gilt Art. 6 des Konkordates überhaupt nicht. Für sie gilt die gewöhnliche konkordatsmäßige Kostenteilung nach Art. 5. Es kommt also nicht einmal die «gleichbleibende» Kostenteilung in Frage, geschweige denn der Heimfall.

b) Bildungsfähige Kinder, die wegen besonderer Eigenschaften, zum Beispiel Schwererziehbarkeit, zur Schulung und Erziehung in einer Anstalt versorgt werden

Für solche Kinder gilt Art. 6, Abs. 1, nicht aber Absatz 2, d. h. die Wohndaueruhr steht still, aber es tritt kein Heimfall ein.

c) Bildungsunfähige Kinder

Für diese gilt Art. 6 vorbehaltlos, weshalb denn auch Art. 6, Abs. 4 nicht von ihnen spricht. Solche Kinder werden also wie Erwachsene behandelt. Das Konkordat unterscheidet zwischen «hoffnungslosen» Fällen und solchen, die eine wirtschaftliche Verselbständigung erhoffen lassen. Daß man die bildungsunfähigen Kinder schlechter behandelt, wird vielleicht vom fürsorgerischen Standpunkt aus bedauerlich sein; aber es ist anzunehmen, daß ein bildungsunfähiges Kind auch später, wenn es einmal erwachsen ist, auf die Hilfe anderer angewiesen sein werde.

3. Berechnung der Wohndauer bei Anstaltsversorgung

Auch bei der Berechnung der Wohndauer sieht das Konkordat eine Sonderbehandlung für normale Kinder vor. Für sie wird die Zeit der Anstaltsversorgung in der Berechnung der Wohndauer einbezogen. Für bildungsunfähige und für bildungsfähige Kinder, die wegen besonderen Eigenschaften einer Anstaltsversorgung bedürfen, gilt diese Ausnahme nicht.

Der Grund für diese Sonderstellung der normalen Kinder liegt wohl darin, daß es in der Praxis oft vom Zufall abhängt, ob sie in einer Familie oder in einer Anstalt untergebracht werden. Da aber die Anstaltsversorgung eines normalen Kindes nicht als *s o l c h e* behandelt wird, wäre es ungerechtfertigt, diejenigen, die in einer Anstalt untergebracht werden, schlechter zu stellen, als diejenigen, die bei einer Familie versorgt werden ²⁾.

4. Begriff der Anstaltsversorgung

Das Konkordat bestimmt den Begriff der Anstaltsversorgung nicht. Es muß auf jeden Fall festgehalten werden, daß die Art der Anstalt, — Zwangsarbeitsanstalt, Besserungsanstalt, Trinkerheilstätte oder Waisenhaus — in welcher der Konkordatsgenössige versorgt wird, für das Konkordat nicht von Bedeutung ist. Nur die Art der Versorgung spielt eine Rolle.

Demnach ist Anstaltsversorgung im Sinne des Konkordates nur dann anzunehmen, wenn folgende drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. eine Anstalt, das ist eine Institution zu bestimmten Zwecken, wo die Insassen Kost und Unterkunft erhalten und einer Obhut und Aufsicht unterworfen sind;
2. ein gewisser Zwang, und
3. eine gewisse Dauer der Versorgung.

Der Unterschied zu einer Freiheitsstrafe liegt darin, daß die Anstaltsversorgung eine armenfürsorgerische Maßnahme ist, eine Art der Unterstützung (Art. 81), deren Kosten ganz oder teilweise die Armenfürsorge trägt.

Anstaltsversorgung liegt nur dann vor, wenn eine Person sich nicht nach eigenem, sondern nach einem fremden Willen in einer Anstalt aufhält ³⁾.

Natürlich ist es nicht nötig, daß der Versorgungsbedürftige mit Gewalt in die Anstalt verbracht wird; aber der Behörde müßten das Recht und die Mittel zustehen, einen Widerstand gegen die Versorgung zu brechen ⁴⁾.

Wird hingegen eine Anstalt freiwillig und privat aufgesucht, dann kann man nicht von Versorgung im Sinne des Konkordates sprechen ⁵⁾.

2) Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 13. Februar 1941 (E 1941, 27).

3) Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 6. November 1940 (E 1941, 17).

4) Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 6. November 1940 (E 1941, 17).

5) Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 13. Dezember 1943 (E 1944, 9).

Wenn aber die Behörde für den Bedürftigen aufkommt, ergibt sich von selbst eine Zwangslage. Auch hier gilt der Satz: «Wer zahlt, befiehlt.» Der Versorgte, dessen Anstaltsaufenthalt ganz oder auch nur teilweise von der Armenfürsorge finanziert wird, steht unter deren Autorität. Wenn der Bedürftige sich dem Willen der Armenbehörde nicht fügt, kann diese ihm die Unterstützung entziehen. Dieser Grundsatz bedarf keiner weiteren Erklärung. Dieses Verhältnis zwischen Versorgtem und Armenbehörde muß für die Bestimmung des *Z w a n g s* genügen; es ist nicht notwendig, daß der Zwang ein äußerlicher sei ⁶⁾ ⁷⁾.

Andererseits kann aber auch nicht darauf abgestellt werden, ob der Unterstützte sich gern oder ungern unterzieht ⁸⁾ und ob er etwa beim Einsetzen der Unterstützung schon in der Anstalt war. Es wäre ja leicht möglich, daß sich eine Person, etwa wegen hohem Alter, in eine Anstalt begibt, ohne zunächst von der Armenfürsorge abhängig zu sein. Eine einigermaßen reinliche Abgrenzung zwischen Anstaltsversorgung und freiwilligem Anstaltsaufenthalt ist nur möglich, wenn man einzig darauf abstellt, ob die Armenfürsorge die Kosten trägt oder nicht. Also ist eine Person dann in einer Anstalt versorgt, wenn die Armenbehörde die Kosten ganz oder teilweise tragen muß und es auch tut ⁹⁾. Es liegt auch Anstaltsversorgung und nicht freiwilliger Anstaltsaufenthalt vor, wenn eine Person durch die tatsächlichen Verhältnisse genötigt ist, in der Anstalt zu bleiben, weil sie sich außerhalb der Anstalt nicht aus eigenen Kräften erhalten könnte, sondern armengenössig würde. Es könnte ja mit Leichtigkeit vorkommen, daß eine Witwe, die eine kleine Rente hat und mit dieser unmöglich ihr Leben fristen kann, durch die Armenbehörde in eine Anstalt eingewiesen wird, in welcher die Aufenthaltskosten durch die Rente gedeckt werden können. Aber eben weil nur diese Maßnahme ein Auskommen mit der Rente ermöglicht, muß man Anstaltsversorgung annehmen, denn es ist ja nicht notwendig, daß die Armenfürsorge zahle. Sie kann auch zu andern Mitteln greifen; gewöhnlich wird sie solche wählen, die nicht teuer zu stehen kommen. Das Entscheidende in diesem Fall wird sein, daß die Aufnahme eine Maßnahme der Armenfürsorge ist. Man kann sich allerdings fragen, ob der Fall schon ein Konkordatsfall sei, solange keine Kosten entstehen. Er ist ein solcher im Sinne von Art. 8 des Konkordates. Der Heimatkanton muß mit der Versorgung einverstanden sein. Aber für die Kostenverteilung entsteht der Konkordatsfall natürlich erst, wenn Kosten entstehen.

Die Bestimmung der Dauer der Anstaltsversorgung ist schwieriger. Sie muß nicht zum vornherein unbegrenzt sein. Es muß auch auf den Zweck, der durch die Versorgung erreicht werden soll, abgestellt werden. So ist zum Beispiel die Versorgung eines Jugendlichen zur Nacherziehung regelmäßig Anstaltsversor-

⁶⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 2. September 1940 (E 1940, 81).

⁷⁾ Vgl. Albisser, H., a. a. O., S. 30.

⁸⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 1. März 1938 (E 1938, 29).

⁹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 1. März 1938 (E 1938, 29).

gung, obwohl für sie natürlich eine begrenzte Dauer in Aussicht genommen wird. Es kommen also nicht nur «hoffnungslose» Fälle in Betracht. Das steht übrigens zu den Ausführungen über den Heimfall wegen Anstaltsversorgung nicht im Gegensatz, denn der Heimfall tritt ja nicht sofort ein; vorerst ist die Kostenverteilung einfach. «gleichbleibend». Sollte es nämlich dem Versorgten gelingen, sich zu erholen, so würde er wie einer behandelt werden, der nicht versorgt war; die «Wohndaueruhr» würde von diesem Augenblick an wieder laufen. Im allgemeinen wird also der Austritt aus der Anstalt die Versorgung unterbrechen; nicht aber wenn vorauszusehen ist, daß die betreffende Person bald wieder in die gleiche Anstalt oder in eine ähnliche verbracht werden muß ¹⁰⁾. In solchen Fällen wird die Zeit zwischen den zwei Versorgungen mitgerechnet, mit andern Worten die Wohndaueruhr beginnt nicht wieder zu laufen.

¹⁰⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 13. Februar 1941 (E 1941, 27).

§ 3. Beendigung des Konkordatsfalles

Ein Konkordatsfall steht und fällt mit seinen rechtlichen Voraussetzungen; andere Gründe, welche einen Konkordatsfall beendigen, müssen vom Konkordat ausdrücklich genannt sein.

1. Die Heimschaffung

Grundsätzlich haben die Konkordatskantone darauf verzichtet, das ihnen von der Bundesverfassung gewährleistete Recht auf Niederlassungsentzug wegen dauernder Beanspruchung der öffentlichen Wohltätigkeit geltend zu machen. Darin liegt die große Wohltat des Konkordates gegenüber den Angehörigen der Konkordatskantone.

Die Heimschaffung, d. h. Entzug der Niederlassung, ist also nur dann zulässig, wenn das Konkordat eine Ausnahme ausdrücklich vorsieht. An und für sich ist der Ausdruck «Heimschaffung» falsch. Die Heimschaffung des Konkordates ist, wie schon ausgeführt, nichts anderes als ein Außerkonkordatstellen. Erst der Vollzug von Art. 15, Abs. 1 kann die eigentliche Heimschaffung mit sich bringen; diese steht außerhalb des Konkordates; sie steht unter dem Bundesrecht. Wenn ein Fall gemäß Art. 13 außer Konkordat gestellt ist, steht es beispielsweise dem Heimatkanton frei, den Wohnkanton durch volle Fernunterstützung dazu zu zwingen, den Unterstützten dennoch zu behalten ¹⁾. Ueber die weitere Behandlung des Falles siehe Art. 15, Abs. 3.

A. Ausnahmen vom Verbot der Heimschaffung

a) Wegen fortgesetzter schuldhafter Mißwirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu

Die Heimschaffung ist zulässig, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit vorwiegend die Folge fortgesetzter schuldhafter Mißwirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu ist... » (Art. 13, Abs. 1).

Aus dem Wortlaut des ersten Absatzes kann entnommen werden, daß ein Verschulden des Bedürftigen vorausgesetzt wird ²⁾.

¹⁾ Vgl. Art. 15, Abs. 3 und Art. 45₃ BV.

²⁾ Vgl. auch die Entscheidungen des Eidg. JPD vom 14. August 1940 (E 1940, 74) und 11. November 1941 (E 1941, 89).

Man wird sich ja sagen können, daß im allgemeinen Mißwirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit und Arbeitsscheu beinahe immer schuldhaft seien. In solchen Fällen wird die Außerkonkordatsstellung meistens gerechtfertigt sein. Allerdings darf man beim Wort «schuldhaft» nicht an strafrechtliches Verschulden denken. Die Heimschaffung ist nicht Strafe, sondern Entzug einer Wohltat und es ist etwas anderes, ob man einer solchen nicht würdig, oder ob man straffällig ist. Erzieherische Gedanken sind hier grundlegend. Die Armenfürsorge muß sich als guter Vater erweisen, gewiß, aber ein weicher Vater ist noch kein guter Vater. Menschliches Verständnis für den Fehlbaren ist für die Erziehung nötig, darf aber nicht dazu führen, daß schuldhaftes Verhalten einfach verziehen wird. Jede Behörde hat vor allem nach Gerechtigkeit zu streben. Ein die Willensfreiheit verneinendes Denken, das verschuldete Armut als unmöglich hält, ist in der Armenpflege so wenig brauchbar, wie in der Strafrechtspflege. Wer sich ohne doktrinäre Scheuklappen mit Armenfürsorge praktisch befaßt, weiß aber, daß Willensschwäche in einer großen Zahl von Fällen die Ursache ist. Willensschwäche und Armut bilden aber oft einen *circulus vitiosus*, die eine erzeugt die andere. Wenn die Fürsorge den Armen hilft, muß sie verlangen, daß die Willensschwäche nicht immer neue Armut erzeuge. Es liegt im Wesen des Willensschwachen, daß er stets Ausreden und Ausflüchte sucht. Man darf ihm diese nicht mit dem «*tout comprendre*» in den Mund legen. Eine gerechte, notwendigenfalls auch strenge Behandlung wird oft erschwert. Was auf Schwäche beruhende Mißwirtschaft oder Verwahrlosung zu sein scheint, kann ganz oder größtenteils auf Mangel an Intelligenz und praktischen Kenntnissen und Erfahrungen beruhen; dann ist ein moralischer Vorwurf nicht gerechtfertigt. Die Willensschwäche kann auch geradezu als Krankheit erscheinen. Leichte Trunksucht ist verwerflich, schwere ist noch verwerflicher, je mehr, um so schwerer sie ist, aber überaus schwere Trunksucht ist nicht selten krankhaft. Ähnlich kann es mit der Arbeitsscheu gehen; es gibt Menschen, die eine krankhafte Abneigung gegen geregelte Arbeit haben. (Drang nach der Landstraße zum Beispiel). Auch andere Mängel können auf pathologischer Grundlage beruhen. Praktisch erkennt man diese Fälle meistens daran, daß weder Ermahnung, noch Strenge, noch gute Vorsätze etwas ausrichten.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Behörde sich möglichst anstrengen muß, jeden Fall in allen seinen Einzelheiten und Besonderheiten zu verstehen. Verlangt er Strenge, dann darf sie vor ihr nicht zurückschrecken.

Die Heimschaffung setzt Unwürdigkeit voraus und noch mehr: eine selbstverschuldete Unterstützungsbedürftigkeit. Selbst Unwürdigkeit genügt nicht, wenn sie nicht Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit ist. Andererseits genügt teilweises Selbstverschulden, sofern es nur ein vorwiegendes ist ³⁾.

³⁾ Verschulden: Ausschluß- und Milderungsgründe. Vgl. die Entscheidungen des Eig. JPD vom 11. November 1941 (E 1941, 89), 12. April 1938 (E 1939, 43) und 5. Juli 1938 (E 1939, 7).

Die Gründe, die die Heimschaffung rechtfertigen, decken sich inhaltlich weitgehend mit den Bevormundungsgründen des Art. 370 ZGB. Daher kann es unter Umständen ratsam sein, bevor man zur Außerkonkordatstellung schreitet, die Vormundschaftsbehörde eingreifen zu lassen, damit diese einer weiteren Verschlechterung der Verhältnisse entgegentrete. Da auch die Entmündigung wie die Armenfürsorge auf den Schutz der Person gerichtet ist, empfiehlt es sich, die Vormundschaftsbehörde von solchen Fällen in Kenntnis zu setzen. Es liegt ja auch im Interesse der Armenpflege, wenn eine Person durch die Vormundschaftsbehörde vor dem finanziellen Ruin bewahrt werden kann.

Besondere Schwierigkeiten entstehen vielleicht, wenn es sich darum handelt, die Schuld eines Minderjährigen zu erwägen.

Wie in andern Rechtsgebieten ist auch im Armenrecht der Minderjährige nicht schlechthin schuldunfähig. Aber im Strafrecht und im Zivilrecht gibt es zeitliche Grenzen und Abstufungen. Nicht so im Armenrecht. Bei Jugendlichen muß hier noch sorgfältiger geprüft werden, ob sie vorwiegend schuld seien, weil das um so weniger wahrscheinlich ist, je jünger sie sind. Beim Entscheid darüber, ob ein Minderjähriger für sein Verhalten verantwortlich gemacht werden könne, kann weder auf ein bestimmtes Alter noch auf die Erwerbsfähigkeit⁴⁾ hingegen muß auf die Urteilsfähigkeit abgestellt werden.

b. Heimschaffung wegen grober Täuschung der Armenbehörden und wegen wiederholt zweckwidriger Verwendung der Unterstützung

«Die Heimschaffung ist zulässig, wenn Armenunterstützung durch bewußte grobe Täuschung erschlichen oder trotz richtigen Verhaltens der Behörden wiederholt zweckwidrig verwendet worden ist» (Art. 13, Abs. 1 am Ende). Dieser Grund der Heimschaffung ist erst vom heute geltenden Konkordat eingeführt worden. Wer die Behörde hintergeht, ist der Wohltat des Konkordates unwürdig. Das Konkordat verlangt *grobe Täuschung*, weil es der Gefahr vorbeugen will, daß ein Wohnkanton irgendeine nicht ganz richtige Angabe schon zum Heimschaffungsgrund mache.» Bewußte Täuschung meint: gewolltes Hintersichtführen der Behörde. Es kommt hier auf das moralisch Minderwertige des Verhaltens an⁵⁾. Darum kann man nach einer Richtung mildern: Die Beweggründe können ausnahmsweise entschuldbar sein, so etwa, wenn eine Frau das Vorhandensein eines unehelichen Kindes aus Scham verschweigt.

⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 16. Mai 1938 (E 1938, 78). Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 118: «Ein erziehungsfähiger Minderjähriger darf in der Regel nur heimgeschafft werden, wenn die Gründe des Art. 13, Abs. 1, in besonderem Maße vorliegen und der Jugendliche für sie als verantwortlich angesehen werden kann. Beim Entscheid darüber soll weder auf ein bestimmtes Alter noch auf die Erwerbsfähigkeit abgestellt werden.»

Vgl. auch Entscheid des Eidg. JPD vom 29. April 1938 (E 1938, 57).

Wiederholt zweckwidrige Verwendung der Armenunterstützung

Die Behörde ist darauf angewiesen, dem Bedürftigen ein gewisses Vertrauen zu schenken. Auch bei wiederholt zweckwidriger Verwendung der Unterstützung kann eine grobe Täuschung der Behörde vorliegen. Wenn aber das Konkordat noch bestimmt, daß das Verhalten der Behörde ein «richtiges» sein müsse, dann heißt das, die Behörde dürfe nicht vertrauensselig sein und dann ihre eigenen Fehler, beispielsweise die Unterlassung jeglicher Kontrolle, dem Unterstützten zur Last legen.

c) Heimschaffung wegen Freiheitsstrafe oder Ausweisung

«Die Heimschaffung einer Familie ist außerdem nach sechsmonatiger Dauer der Unterstützung zulässig, wenn ihre Unterstützungsbedürftigkeit ganz oder teilweise davon herrührt, daß das Familienhaupt zu einer Freiheitsstrafe verurteilt oder aus dem Wohnkanton ausgewiesen wurde» (Art. 13, Abs. 2). Das zu einer Freiheitsstrafe verurteilte oder aus dem Wohnkanton ausgewiesene Haupt der Familieneinheit wird bei der Urteilsverkündung oder Ausweisung außer Konkordat gestellt. Bei der Freiheitsstrafe wird angenommen, es verliere damit den Konkordatswohnsitz; bei der Ausweisung verliert es ihn wirklich.

Da im Armenrecht grundsätzlich die Familie als solche unterstützt wird, sollte eigentlich auch die Familie bei Außerkonkordatsstellung des Hauptes der Heimschaffung unterstellt werden. Das Konkordat macht aber hier eine Ausnahme. Der Entzug der Niederlassung wird für sechs Monate aufgeschoben. Es handelt sich um eine Schonfrist für die Familie. Man will der Ehefrau und den Gliedern überhaupt die Möglichkeit geben, sich zu verselbständigen, ein Auskommen zu finden, das ihnen die Ueberbrückung der Zeit des tatsächlichen Fehlens des Hauptes ermöglichen soll⁵⁾. Wenn die Familie trotzdem länger als sechs Monate unterstützt werden muß, dann kann der Wohnkanton der Familie die Niederlassung entziehen.

d) Verhältnis zwischen Art. 13, Abs. 1 und Abs. 2

Abs. 2 des Art. 13 enthält eine Milderung von Art. 13, Abs. 1. Die Heimschaffung der Familie erfolgt nicht sofort.

⁵⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 15. Februar 1943 (1943, 19). Vgl. auch Albisser, a. a. O., S. 127—128: «Grobe Täuschung liegt vor, wenn die Verheimlichung von Geldmitteln oder Einkommen zur Verabfolgung einer erheblich größeren Unterstützung geführt hat, als die Armenbehörde bei voller Kenntnis der Verhältnisse bewilligt hätte.» Hiezu vgl. auch Entscheide des Eidg. JPD vom 19. Mai 1938 (E 1938, 82), 22. Juni 1943 (E 1943, 73).

⁶⁾ Vgl. Schreiben des Eidg. JPD vom 9. Februar 1938 (E 1938, 22).

In gewissen Fällen könnte man nun zum Ergebnis kommen, die Anwendung von Abs. 2 solle diejenige von Abs. 1 ausschließen. Einer solchen Auslegung von Art. 13 steht das Wort «außerdem» entgegen.

Wenn Abs. 1 anwendbar ist, kann der Wohnkanton ohne weiteres die ganze Familie heimschaffen, er kann also nicht dazu gezwungen werden, Abs. 2 anzuwenden. Natürlich kann er freiwillig auf die Heimschaffung verzichten.

Man muß sich wohl im Einzelfall überlegen, ob die Tatbestände von Abs. 1 und Abs. 2, nicht ineinander übergreifen.

Es liegt ein Entscheid des Eidg. JPD vor, in welchem diese Frage gelöst wurde⁷⁾: «Es fragt sich, ob die Tatbestände von Abs. 1 und Abs. 2 nicht teilweise ineinander übergreifen. Wo dies sicher nicht zutrifft, ist die Sache klar. Wenn nur eine Bestrafung von 6 Monaten oder mehr vorliegt, aber keiner der Gründe von Abs. 1, — auch nicht im Straftatbestand — kann nur Abs. 2 in Frage kommen. Das Ineinandergreifen von Tatbeständen beider Absätze ist auf zwei Arten möglich: Neben dem Tatbestand von Abs. 2 kann, vollständig unabhängig von ihm und den strafbaren Handlungen, derjenige des Abs. 1 verwirklicht sein. So, wenn der Mann zum Beispiel ein notorischer Müssiggänger und schon aus diesem Grunde unterstützungsbedürftig ist und außerdem sich bei einem Autounfall der fahrlässigen Tötung schuldig gemacht hätte. In einem solchen Falle kann der Wohnkanton sofort nach Abs. 1 heimschaffen; die gleichzeitige Anwendbarkeit von Abs. 2 hindert ihn nicht daran. Das ergibt sich aus dem, was mit dem Wort «außerdem» gemeint ist. Das Ineinandergreifen der beiden Tatbestände kann aber auch im Delikt selbst liegen. Mißwirtschaft, Liederlichkeit und Müssiggang, aber auch die grobe Täuschung des Abs. 1 können von solcher Schwere sein, daß im Zusammenhang damit ein Straftatbestand entsteht. So, wenn das Familienhaupt seine Pflichten derart liederlich vernachlässigt, möglicherweise aus Arbeitsscheu, daß er wegen Familienvernachlässigung bestraft werden muß. Hier wird nun geltend gemacht, entweder sei der Fall ein «Kriminalfall» im Sinne des Abs. 2, oder ein Fall des Abs. 1, d. h. wenn eine Bestrafung von sechs Monaten oder mehr vorliege, könne Abs. 1 überhaupt nicht mehr in Frage kommen. «Das Departement schloß sich mit Recht dieser Ansicht nicht an. Es besteht doch sicher kein Grund, den Fall günstiger zu behandeln, weil Gründe von Abs. 1 in dem Maße gesteigert vorhanden sind, daß Bestrafung nötig wird.» Die richtige Lösung besteht vielmehr darin, daß an Hand der Tatsachen, einschließlich des Straftatbestandes, festgestellt wird, ob Abs. 1 anwendbar sei, wie wenn es keinen Abs. 2 gäbe. Ist dies der Fall, so kann der Wohnkanton sofort heimschaffen. Ob dem so sei, ist eine Frage des Einzelfalles.

⁷⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 16. Mai 1938 (E 1938, 76) in Albisser, H., a. a. O., S. 108—109.

B. Berechtigung der Heimschaffung

«Die Zulässigkeit der Heimschaffung bei selbstverschuldeter Unterstützungsbedürftigkeit kann in der Hand der Armenbehörde allerdings mißbraucht werden, da der letzteren damit die Möglichkeit gegeben wird, unter Umständen einen Heimschaffungsfall zu provozieren durch absichtlich verspätetes Eingreifen. Diesem Vorgehen kann im Beschwerdeverfahren entgegengetreten werden. Die Aufnahme von Art. 13, al. 2 ins Konkordat hätte u. E. unterlassen werden sollen, denn er bildet die Hintertüre, durch welche dem Heimatprinzip wiederum Eingang verschafft wird. Die genannte Stelle muß als die schwache Stelle des Konkordates bezeichnet werden... »⁸⁾).

Es ist wohl wahr, daß das Institut der Heimschaffung gewisse Gefahren bietet. Aber u. E. geht Wild zu weit, wenn er sagt, der Artikel über die Heimschaffung hätte unterlassen werden sollen; er bilde die Schwäche des Konkordates. Das Konkordat erweist den Konkordatsgenössigen die «Wohltat» konkordatlicher Behandlung. Praesumptiv wird jeder als ihrer würdig behandelt. Aber wenn er sich als unwürdig erweist, ist Heimschaffung möglich. Würdigkeit ist also Bedingung dauernder konkordatlicher Behandlung. Eine Schwäche des Konkordates liegt weniger in Art. 13, als vielleicht in der Tatsache, daß seine Auslegung zuweilen schwierig ist. Art. 13 ist durchaus berechtigt. Ein Konkordat ohne ihn wäre mangelhaft. Man darf die Heimschaffung nicht unter allen Umständen als ein Uebel und als unangebracht ansehen (und sie darum nur als Strafe verwenden, was sie nur sehr bedingt ist, und natürlich nicht Strafe im Rechtssinn). Die außerkonkordatliche, bundesrechtsmäßige Möglichkeit der Heimschaffung hat ausnahmsweise auch ihre guten Seiten. Wer weiß, daß sie droht, gibt sich Mühe, aus eigener Kraft durchzukommen. Man argumentiert zuweilen gegen den Beitritt zum Konkordat wie folgt: Wir wollen es in allen Fällen auf die Heimschaffung ankommen lassen können. Wenn wir dann finden, sie sei zu hart, können wir sie durch Unterstützung am Wohnort verhindern. Wir wollen da nicht gebundene Hände haben. Diese Argumentation hat dann eine Berechtigung, wenn der Heimatkanton wirklich harte Heimschaffungen durch Fernunterstützung vermeidet. Meist aber ist der Kanton, der das Konkordat ablehnt, wenig geneigt oder nicht im Stande diese Unterstützung zu leisten, weil die Gemeinde nicht zahlen will. Die Möglichkeit der Heimschaffung ist ein Erziehungsmittel. Der Gedanke, daß Unwürdige die konkordatliche Wohltat nicht genießen sollen, ist berechtigt.

⁸⁾ Max Wild, a. a. O., S. 104—105.

II. Der Heimruf

Auch der Ausdruck «Heimruf» ist nicht ganz zutreffend. Was geschieht, ist einfach ein «Außer-Konkordatstellen»¹⁾. Mit dem Heimruf anerkennt das Konkordat, daß auch der Heimatkanton ein berechtigtes Interesse haben kann, einem Konkordatsfall ein Ende zu machen. Dieses Interesse wird in der Regel finanzieller Art sein. Abgesehen von Art. 14, Abs. 3 erfordert daher der Heimruf keine Unwürdigkeit des Unterstützten. Natürlich wäre es erfreulicher, wenn diese Möglichkeiten nicht bestünden, aber das Konkordat muß so beschaffen sein, daß möglichst viele Kantone ihm beitreten können. Das ist wichtiger als seine Vollkommenheit.

A. Heimruf wegen dauernder Versorgungs- oder Unterstützungsbedürftigkeit

Art. 14, Abs. 1: «Der Heimatkanton ist befugt, den Heimruf zu erklären, wenn der Unterstützte der dauernden Versorgung in einer Anstalt oder in einer Familie bedarf, sowie wenn er dauernd unterstützungsbedürftig ist und dargelegt werden kann, daß die Unterstützung in der Heimat in seinem Interesse vorzuziehen ist.» Eine dauernde Versorgungs- oder Unterstützungsbedürftigkeit ist dann anzunehmen, wenn nach objektiven Gesichtspunkten feststeht, daß in absehbarer Zeit eine Aenderung der bestehenden Verhältnisse nicht zu erwarten ist. Der Heimruf kann aber nur in gültiger Weise erklärt werden, wenn er im Interesse des Bedürftigen geboten ist. Es kommt demnach immer auf den Einzelfall an. So kann beispielsweise der Heimruf nur dann in Frage kommen, wenn der Heimatkanton dartun kann, daß seine Anstalten für die Versorgung der betreffenden Person die geeigneteren seien.

B. Heimruf bei Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit (Art. 14, Abs. 2)

Das Konkordat bestimmt, daß der Heimatkanton den Heimruf erklären könne, wenn er in einem Fall des Art. 5 drei Viertel der Kosten zu tragen hat. Gerade bei dieser Bestimmung sieht man, daß es besonders auf das finanzielle Interesse des Heimatkantons ankommt. Eine solche Bestimmung birgt natürlich die Gefahr in sich, daß der Heimatkanton allzu leicht zum Mittel des Heimrufes greift. Deshalb mußte das Konkordat diese Freiheit einschränken. Es tat dies, indem hinzugefügt wurde, daß nur «heimgerufen» werden dürfe, wenn der Heimatkanton dartun könne, daß für den Arbeitslosen ausreichender Verdienst von angemessener Dauer und für den Erwerbsunfähigen angemessene Versorgung in der Heimat vorhanden seien. Auch hier kommt es demnach auf

¹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 15. Februar 1943 (E 1943, 19).

das Interesse der bedürftigen Person an, und wenn das Konkordat von «Angemessenheit» spricht, so heißt das, daß auch hier nicht schematisiert werde, sondern daß jeder einzelne Fall unter Berücksichtigung aller Umstände beurteilt werden müsse. Es ist widerspruchsvoll, daß der Bedürftige, auf dessen Interesse es ankommen soll, das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Konkordatsverletzung nicht haben soll ²⁾).

C. Heimruf bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 13, Abs. 1 (Art. 14, Abs. 3)

Es wird hier nicht auf das Interesse des Bedürftigen abgestellt, da ja seine Armut auf Selbstverschulden zurückzuführen ist. Der Heimatkanton soll einfach vor allzu großen Belastungen geschützt werden.

Die Praxis hat bestimmt, der Heimatkanton habe zu beweisen, daß die Voraussetzungen des Heimrufs erfüllt seien ³⁾. Das kann unter Umständen zu Schwierigkeiten führen, da ja der Heimatkanton immer auf die Auskunft des Wohnkantons angewiesen ist. Die Heimschaffung kann also auch vom Heimatkanton verlangt werden, unter Berufung auf Art. 17, lit. d. Formell müßte dann der Heimatkanton beweisen, daß die Voraussetzungen erfüllt seien, aber der Wohnkanton, der den Fall besser kennt muß ihm genaue Auskunft darüber geben.

D. Heimruf einzelner Glieder einer Unterstützungseinheit (Art. 14, Abs. 4)

Interessanterweise bestimmt Art. 14, Abs. 4, daß einzelne Glieder einer Unterstützungseinheit nur mit Zustimmung des Wohnkantons heimgerufen werden können. Es wird demnach eine Ausnahme für das allgemeingültige Prinzip der Familienfürsorge ins Auge gefaßt. Den übrigen konkordatlichen Bestimmungen gemäß sollte eine solche Maßnahme überhaupt nicht möglich sein, da ja immer das Haupt durch die getroffenen Maßnahmen berührt wird, und erst durch dieses auch die Glieder der Unterstützungseinheit.

Es handelt sich hier um eine unklare Regelung, die aber dennoch zu keinen Streitigkeiten zwischen den Kantonen geführt hat. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß die Heimatkantone in der Regel eine Familie nicht trennen wollen und daß sie die einzelnen Glieder nur ganz selten einzeln heimrufen. Natürlich gilt auch hier der Grundsatz, daß ein Heimruf nur dann angeordnet werden darf, wenn er im Interesse des von der Fürsorge Betreuten liegt, und die Vorschrift, daß die einzelnen Glieder nur mit Zustimmung des Wohnkantons heimgerufen werden dürfen, wird wohl auf diesen Gedanken zurückzuführen sein.

²⁾ Vgl. Bes. Teil, § 5, II, S. 105 ff.

³⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 2. Juni 1938 (E 1938, 19).

III. Der Heimfall

Heimfall ist «automatische» Beendigung eines Konkordatsfalles. Eine direkte Veranlassung durch eine der beiden Vertragsparteien oder den Unterstützten ist dazu nicht notwendig. Die versorgte Person wird ohne weiteres, nach einer der Wohndauer entsprechenden mehr oder weniger lang andauernden Versorgung in einer Anstalt, außer Konkordat gestellt. Dem Wohnkanton steht es dann frei, dem Bedürftigen die Niederlassung zu entziehen, sofern der Heimatkanton, beziehungsweise die Heimatgemeinde ihren bundesgerichtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Natürlich steht es dem Heimatkanton frei, seinen, auf diese Weise außer Konkordat gestellten Bürger heimzurufen, sofern er nicht Fernunterstützung entrichten will.

IV. Beendigung des Konkordatsfalles wegen Freiheitsstrafe

«Wenn eine Person zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde ohne bedingten Straferlaß, gilt ihr selbständiger Konkordatswohnsitz als mit der Entlassung aus der Strafanstalt beendet; Art. 15, Abs. 3 ist anwendbar» (Art. 12, Abs. 4).

Die Freiheitsstrafe hat zunächst ihre Wirkung nur auf den Konkordatswohnsitz; ein Konkordatsfall ohne Konkordatswohnsitz ist aber ausgeschlossen. Wenn die Person, die zur Freiheitsstrafe verurteilt wird, während dieser Zeit nicht unterstützungsbedürftig wird, dann hat die Strafe nichts weiteres zur Folge, als daß die betreffende Person so behandelt wird, wie wenn sie neu zugezogen wäre. Sie müßte also von neuem die Wartefrist von 4 Jahren erfüllen. Anders hingegen ist die Lage, wenn die Person, beziehungsweise ihre Angehörigen, während der Internierungszeit bedürftig werden. Hier erst zeigt sich die den Konkordatsfall beendigende Wirkung im vollen Umfange. Am Tage der Entlassung aus der Strafanstalt endet der selbständige Konkordatswohnsitz; dasselbe gilt auch für den Wohnsitz der Glieder der Unterstützungseinheit, sofern die bestrafte Person deren Haupt ist. Allerdings kommt dann für die Außerkonkordatsstellung der Glieder die Schonfrist von Art. 13, Abs. 2 zur Anwendung¹⁾. Ein Angehöriger eines Konkordatskantons aber, welcher bei Zuzug in den Wohnkanton unterstützungsbedürftig ist, untersteht der bundesrechtlichen Regelung; es kann ihm also die Niederlassung entzogen werden, sofern der Heimatkanton nicht in vollem Umfange für ihn aufkommen will.

¹⁾ Vgl. Heimschaffung einer Familie wegen Freiheitsstrafe des Hauptes, S. 89.

§ 4. Das Verfahren bei Streitigkeiten aus dem Konkordat

I. Das Streitverfahren als solches

Für das Verfahren sind die Art. 17, 18 und 19 des Konkordates maßgebend. Das Konkordat verfährt in Art. 17 ähnlich wie in Art. 9, d. h. es zwingt den Kanton, zu reagieren, wenn er etwas nicht gelten lassen will, was der andere Kanton ihm als seinen Willen mitteilt. Der Zweck ist ein doppelter:

- a) es muß klar sein, daß und wann ein Kanton den Rechtsweg beschreiten will, und
- b) es muß möglichst von Anfang an klar sein, was der Gegenstand des Rechtsstreites sein soll.

Wenn eine Partei keine weiteren Verhandlungen mehr führen will, so hat sie einen Beschluß nach Art. 17 zu fassen, welcher für die Gegenpartei verbindlich ist, sofern sie nicht binnen dreißig Tagen nach Empfang des Beschlusses den Entscheid des Eidg. JPD anruft. Durch den Art. 17 wird eine Art von Litis-konstestation bestimmt. Die Berufung auf Art. 17 genügt, um das Rechtsverfahren einzuleiten. Zur Klage ist immer derjenige Kanton legitimiert, welcher das letzte Wort eines andern Kantons nicht gelten lassen will.

In gewissen Fällen hat aber das Konkordat ausdrücklich die Verteilung der Parteirollen geregelt: Wenn der Wohnkanton über Art und Maß der Unterstützung beschließt, oder wenn er eine Heimschaffung beschließt, dann soll der andere Kanton klagen müssen. Art. 17, lit. a—c.

Das kompliziert das Verfahren etwas, hat aber weiter keine Nachteile. Wenn nämlich der Heimatkanton Art und Maß der Unterstützung bestreitet, kann er ruhig abwarten, ob der Wohnkanton einen Beschluß unter Berufung auf Art. 17 faßt, da andernfalls seine Einsprache als vorläufig anerkannt gilt. Bei Heimschaffung kann und muß der Heimatkanton den Beschluß des Wohnkantons abwarten (ausgenommen natürlich die Fälle von Art. 14, Abs. 3) und umgekehrt bei Heimruf der Wohnkanton denjenigen des Heimatkantons.

Art. 7, Abs. 3 des Konkordates bestimmt, daß der Verkehr zwischen den Kantonen über die Armendepartemente gehe. Das Konkordat gestattet jedoch den Kantonen, allgemein oder für einzelne besonders bezeichnete lokale Unterstützungsbehörden den direkten Verkehr zuzulassen. Das heißt also, daß, solange die Kantone miteinander noch verhandeln, auch untergeordnete Fürsorgestellen zu den Verhandlungen zugelassen werden. Es ist demnach Sache der Kantone, die zuständigen Behörden zu bestimmen, und das Konkordat mischt

sich keineswegs in die innerkantonale Regelung. Es macht aber auch hier eine Ausnahme, indem Art. 17, Abs. 3 bestimmt, daß nur das kantonale Armendepartement einen Beschluß nach Art. 17 fassen könne. Ja, das Konkordat geht noch weiter, indem es bei Heimschaffung oder Heimruf, nur den Regierungsrat zur Beschlußfassung ermächtigt. Der Grund für diese Bestimmung liegt wohl in Art. 45, Abs. 5 BV. In den andern Fällen genügt ein Beschluß der kantonalen Armenbehörde. Auf den Beschluß einer lokalen Behörde (der Gemeinde) kann nicht abgestellt werden, weil Partei nur der Kanton ist.

Gegen den Beschluß der kantonalen Instanz kann innerhalb Monatsfrist vom Empfang derselben an das Eidg. JPD rekurriert werden, welche endgültig entscheidet. Die Rekursfrist beginnt mit dem Empfang des Beschlusses durch die Armendirektion.

Auf eine verspätete Rekurseingabe kann das JPD nicht mehr eintreten, denn alle Fristbestimmungen sind ihrer Natur nach *stricti iuris*¹⁾.

Unter dem alten Konkordat war der Bundesrat entscheidende Instanz. Das neue Konkordat hat das Eidg. JPD dazu bestimmt.

Diese Aenderung rechtfertigt sich aus folgenden Gründen: Der Bundesrat war nicht in der Lage, die einzelnen Fälle zu prüfen; er genehmigte, was das JPD ihm vorlegte. In den jährlichen Konkordatskonferenzen ist ein Mittel gegeben, die Entscheidungspraxis zur Sprache zu bringen und sie damit nötigenfalls zu beeinflussen.

1) Vgl. Armenpfleger, Jhg. XX, Nr. 9, S. 94.

II. Die Zuständigkeit des eidg. JPD¹⁾

Die Bundesverfassung verbietet den Kantonen in Art. 14 jede Selbsthilfe; sie haben sich vielmehr der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen. Der Bund anerkennt zwar die Souveränität der Kantone. In deren Rahmen mögen sie tun, was sie wollen. Wenn sie aber dabei in Streit miteinander geraten, muß der Bund den Richter stellen, weil er, um des Friedens willen, nicht Selbsthilfe zulassen kann.

Die Bundesverfassung begnügt sich aber nicht mit diesem in Art. 14 aufgestellten Grundsatz, indem sie dabei die Bestimmung der zur Entscheidung zuständigen Behörde einfach der Gesetzgebung überlassen würde. Vielmehr weist sie alle Streitfälle unter den Kantonen dem Bundesgericht zur Beurteilung zu²⁾. Es besteht allerdings die verfassungsmäßige Möglichkeit, durch Anrufung

1) Eine andere Arbeit, die diese Frage besonders einläßlich berücksichtigt, ist im Entstehen begriffen (von Beust).

2) Vgl. BV Art. 110, Ziff. 3 und Art. 113, Ziff. 2; vgl. auch Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 79; Lampert, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 22.

eines Schiedsgerichtes den Streitfall der bundesrechtlichen Regelung zu entziehen³⁾. Es ist nun fraglich, ob die Kantone eine Behörde als ständige Schiedsinstanz einsetzen dürfen, d. h. ob sie eine Behörde bestimmen dürfen, die ständi g über Streitigkeiten zu urteilen hat, die eigentlich in den Kompetenzbereich des Bundesgerichtes fallen (BV, Art. 113, Ziff. 2). Es scheint uns sehr fraglich, ob das durch die Bundesverfassung gegebene zuständige Gericht einfach durch ein interkantonales Abkommen übergangen werden könne. Aber auch wenn man die Zulässigkeit einer solchen Abmachung bejaht, muß man noch untersuchen, ob das Eidg. JPD auch wirklich ein solches Schiedsgericht sei. Der Bundesrat selbst⁴⁾ betrachtet die ihm durch das Konkordat zugewiesene Aufgabe als Schiedsrichteramt. Auf jeden Fall handelt es sich nicht um eine verfassungsmäßige Pflicht; denn sonst hätte es nicht der besonderen Zustimmung bedurft⁵⁾.

Ob der Bundesrat bei den Streitentscheidungen als Schiedsgericht urteilt, hängt jedoch nicht von seiner Auffassung ab. Es kommt darauf an, was die Kantone vereinbaren wollten. Wenn man nun den Text des alten Konkordates vergleicht⁶⁾, geht deutlich die Absicht hervor, daß die Kantone den entscheidenden Behörden auf dem Vertragswege richterliche Kompetenzen zur Beurteilung der aus dem Konkordat zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten einräumen und in zweiter Instanz dem Bundesrat eine richterliche Aufgabe zuweisen wollten⁷⁾. Das Eidg. JPD beurteilt somit die sich aus dem Konkordat ergebenden öffentlich-rechtlichen Anstände nicht als Schiedsgericht, sondern als richterliche Rekursinstanz für interkantonale Streitigkeiten.

3) Vgl. BV Art. 102, Ziff. 5; Fleiner, a. a. O., S. 79; Ullmer II, Nr. 859; BBI 1901 I 887. Burckhardt, a. a. O., S. 737: «Die Vergleiche und schiedsgerichtlichen Sprüche über Streitigkeiten zwischen Kantonen wurden wohl in Erinnerung an § 5 des Bundesvertrages von 1815 aufgenommen, wo ein schiedsgerichtliches Verfahren vorgesehen war, in welchem der Streit entweder durch Vermittlung auszugleichen oder nach den Rechten zu entscheiden war.»

4) Das Eidg. JPD ist ja nur an die Stelle des Bundesrates getreten, um letzteren zu entlasten. Vgl. § 4, I, S. 96 am Ende.

5) Vgl. BBI 1917, II, 28.

6) Hierbei ist zu sagen, daß die verschiedenen Revisionen des Konkordates nur geringfügige Aenderungen am Wohnortsprinzip gebracht haben, und daß es höchstens in der Ausdrucksform geändert wurde.

7) So hat der von der Armendirektorenkonferenz zu Olten am 26. November 1915 gutgehei ßene und am 13. Januar 1916 bereinigte erste Konkordatsentwurf unter dem Marginale «Streitigkeiten aus Konkordat und Instanzenzug» in Art. 10 bestimmt: «Entstehen über die Anwendung der Vertragsbestimmungen Streitigkeiten, so sind die Beschwerden des Wohnkantons gegen den Heimatkanton in erster Instanz von der Regierung des Heimatkantons, Beschwerden der Heimatbehörde gegen die Wohnortsbehörde von der Regierung des Wohnkantons zu erledigen. Oberinstanzlich entscheidet der Bundesrat, an den innert 10 Tagen vom Empfang des Entscheides der kantonalen Instanz an gerechnet *rekurriert* werden kann.»

Wie wir nun aber gesehen haben, sieht die Bundesverfassung in Art. 113, Ziff. 2 für die Beurteilung der zwischen Konkordatskantonen entstehenden Streitigkeiten die Gerichtsbarkeit des Bundesgerichtes vor, die nur beseitigt werden kann, wenn die Angelegenheit durch Vergleich oder Schiedsurteil geregelt wird. Es wurde aber dargelegt, daß die Kantone im Konkordat eine gerichtliche und nicht eine schiedsgerichtliche Beurteilung ihrer Streitigkeiten vereinbart haben, also ist ihnen auch das Gericht, das gemäß Art. 14 BV die bundesmäßige Entscheidung zu treffen hat, durch die Verfassung selbst vorgeschrieben worden. Die Kantone können deshalb keine besondere Instanz mit der gerichtlichen Entscheidung der Konkordatsstreitigkeiten beauftragen.

Durch Art. 102, Ziff. 2 BV wird allerdings dem Bundesrat die Sorge für die Beobachtung der Bestimmungen interkantonaler Konkordate zugewiesen. Dies kann aber angesichts der klaren Kompetenzbestimmung in Art. 113, Ziff. 2 BV keine andere Bedeutung haben, als daß der Bundesrat den Vollzug der bundesgerichtlichen Urteile in Konkordatssachen vorzunehmen hat. Keinesfalls ist er durch Art. 102, Ziff. 2 BV zur Rechtssprechung ermächtigt, wenn er, wie im Konkordat, von den Parteien nicht als Schiedsgericht, sondern als richterliche Rekursinstanz angerufen wird. Im übrigen wird selbst durch Art. 102, Ziff. 2 dieser Auffassung Ausdruck gegeben, und zwar durch den Vorbehalt, wonach der Bundesrat die erforderlichen Verfügungen nur trifft, sofern die Beurteilung von Rekursen nach Art. 113 BV nicht dem Bundesgericht übertragen ist. Es muß also auch infolge dieser Erwägungen die Gültigkeit der konkordatlichen Bestimmung über die Zuständigkeit des Eidg. JPD zur Beurteilung der sich aus dem Konkordat ergebenden Konflikte verneint werden, weil es gemäß der Vereinbarung der am Konkordat beteiligten Kantone eben als richterliche Rekursinstanz und nicht als Schiedsgericht zu urteilen hätte.

Es ist allerdings zuzugeben, daß das Eidg. JPD sich durch die Hilfe, die es beim Abschluß des Konkordates leistete das Vertrauen der Kantone erworben hat. Sie haben bei ihm das theoretische und praktische Verständnis für die nicht immer einfachen Konkordatsfragen gefunden. Die konkordatliche Rekursinstanz ist zu einem ausgezeichneten Friedensinstrument unter den Kantonen geworden. Deshalb sollte man vielleicht diesen erfreulichen, friedlichen Zustand nicht gefährden.

1) Art. 19: «Ein rechtskräftig erledigter Fall kann von neuem anhängig gemacht werden, wenn auf Grund von neu entdeckten Tatsachen oder von Beweismitteln, die vorher nicht geltend gemacht werden konnten, seine Erledigung als offensichtlich unrichtig erscheint.»

III. Das Zurückkommen auf erledigte Fälle

1. Das Entstehen von rechtskräftig erledigten Fällen

Es handelt sich hier um eine Neuerung des Konkordates von 1937. Der Wortlaut von Art. 19 gibt zu Zweifel Anlaß, die hier näher behandelt werden sollen¹⁾. Scheinbar waren auch die Konkordatskantone über die Tragweite dieses Artikels nicht genau im Bild, denn gerade hierüber mußte das Eidg. JPD mehrere Entscheide fällen.

Nach seinem Ort, — folgend auf die Art. 17 und 18, die das Streitverfahren regeln — und nach seinem Wortlaut, könnte man schließen, Art. 19 beziehe sich nur auf die Entscheide der Rekursinstanz. Das würde bedeuten, daß es sich um eine rein prozessuale Revisionsmöglichkeit handle. Diese enge Auffassung hat aber nicht geherrscht bei der Beratung von Art. 19²⁾. Eine solche Auffassung wäre auch praktisch unzweckmäßig. Es wurde deshalb auch nicht «Revision rechtskräftiger Entscheide» als Marginale gesetzt, sondern die im Text des Konkordates stehende Fassung: «Zurückkommen auf erledigte Fälle.»

Art. 19 normiert eine Ausnahme von dem im Interesse der Rechtssicherheit geltenden Grundsatz, daß einmal rechtsgültig erledigte Fälle nicht von neuem aufgegriffen werden sollen. Im Gebiet der Armenpflege wird es aber besonders fühlbar, daß alle menschlichen Verhältnisse dem Wechsel unterworfen sind. Dieser kann gelegentlich so durchgreifend sein, daß eine im Zeitpunkt ihres Entstehens vernünftige Regelung widersinnig wird. Für solche Fälle muß eine Korrektur vorgesehen werden. Diese darf allerdings nicht zu sehr erleichtert werden, weil sonst die Zuverlässigkeit armenrechtlicher Anordnungen erschüttert würde; sie darf aber auch nicht über alle Maßen erschwert werden, wenn nicht widersinnig gewordene Regelungen verworfen werden sollen. Richtiges Recht soll nicht zu starr sein. Art. 19 sucht den richtigen Mittelweg. Es ist nicht anzunehmen, das Konkordat habe dieses Problem nur für die Fälle eines formalen Entscheides lösen wollen. Diese bilden glücklicherweise nur eine kleine Minderheit in der Gesamtzahl der Fälle, in welchen eine rechtskräftige Regelung zwischen zwei Kantonen zustande kommt. Sollte in einem solchen außergerichtlich erledigten Fall etwa die einmal getroffene Regelung überhaupt unabänderlich sein, oder wäre sie jederzeit ohne weitere Voraussetzung änderbar, so daß sie nur solange Geltung hätte, als beide Parteien sie gelten lassen wollen? Beide Lösungen wären unerträglich. Die außergerichtlich geregelten Fälle bedürfen des Art. 19 wie die durch Gerichtsentscheidungen geregelten⁴⁾.

²⁾ Vgl. Protokoll über die Beratungen zur Revision des Konkordates über wohnörtliche Armenfürsorge.

⁴⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 4. Januar 1940 (E 1940, 9).

Es bestehen allerlei Wege, wie eine Konkordatsfrage rechtskräftig geregelt werden kann. Der häufigste ist der des konkludenten Verhaltens⁵⁾. Ein Kanton behandelt eine Frage, wie wenn sie kein besonderes Problem darstellen würde, so wenn er einen Unterstützungsfall ohne weiteres als Konkordatsfall behandelt. Schlüssig ist ein solches Verhalten, wenn nach den Umständen zu schließen ist, daß der handelnde Kanton sich habe verpflichten wollen. Man darf den Kantonen allerdings nicht aus jedem Verhalten sofort den Strick einer Verbindlichkeit drehen. Aus einem durch die Umstände bedingten schnellen Handeln, beispielsweise aus sofortiger Unterstützung und demgemäßer Konkordatsanzeige dürfen nicht zu weitgehende Schlüsse gezogen werden. Wenn der Kanton das aber während einiger Zeit getan hat, kann auf alle Fälle angenommen werden, daß er sich vom Stand der Dinge überzeugt habe. Damit entsteht dann eine verbindliche Regelung, auf die sich die Gegenpartei verlassen darf. Dem konkludenten Verhalten steht nahe die einseitige ausdrückliche Erklärung. Der in ihr ausgesprochene Wille wird verbindlich, jedenfalls sofern nicht der andere Kanton diese Erklärung ausdrücklich zurückweist.

Verbindlich ist selbstverständlich auch die gegenseitige Willenserklärung zweier Kantone, die Vereinbarung⁶⁾. Der Spielraum der Vereinbarungen reicht übrigens sehr weit. Es besteht sogar die Möglichkeit, daß sich die Kantone bei der Regelung von bestimmten Fällen durch solche Vereinbarungen über die Konkordatsvorschriften sogar über einen Rekursentscheid hinwegsetzen, selbstverständlich auch über eigene Vereinbarungen. Voraussetzung dazu ist nur die Uebereinstimmung der Willenserklärungen der Parteien. Es bestehen aber doch gewisse Grenzen. Da der Unterstützungsbedürftige (nach der Praxis) keinen Rechtsanspruch auf konkordatsmäßige Behandlung hat, ist es möglich, daß die Kantone einen an und für sich klaren Konkordatsfall außer Konkordat stellen; aber auf jeden Fall dürfen sie ihn nicht ungünstiger behandeln als die bundesrechtliche Regelung vorsieht⁷⁾. Die Parteien haben auch die Möglichkeit, für den Einzelfall eine andere Kostenverteilung zu vereinbaren; aber nur für den Einzelfall; gälte dies für alle Fälle, dann läge darin eine Revision des Konkordates, die nicht durch bloße Vereinbarung zweier beteiligter Kantone erfolgen kann.

Das Konkordat setzt voraus, daß die Kantone sich bemühen, gütlich einig zu werden; dazu gezwungen können sie aber nicht werden. Deshalb stellt es ihnen für den Streitfall das Verfahren von Art. 17 und eventuell Art. 18 zur Verfügung. In diesem Verfahren liegen dann noch weitere Wege, zu einer verbindlichen Regelung zu kommen. So, indem ein Kanton es unterläßt, gegen einen auf Art. 17 sich berufenen Beschluß zu rekurrieren. Möglich ist auch ein Vergleich während des Prozeßverfahrens. Als letztes bleibt der Entscheid der Rekursinstanz.

⁵⁾ Vgl. Entscheide des Eidg. JPD vom 4. Mai 1938 (E 1938, 59); 3. Juli 1939 (E 1939, 73).

⁶⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 4. Januar 1940 (E 1940, 9).

⁷⁾ Vgl. unsere Stellungnahme zu dieser Frage in: Bes. Teil, § 5, II, S. 106—107.

2. Anwendbarkeit von Art. 19

Wäre Art. 19 eine rein prozessuale Revisionsbestimmung, dann könnte er nur auf rekursinstanzliche Entscheide Anwendung finden. Dann würde aber sogleich die Frage entstehen: Warum nicht auch auf Prozeßvergleiche? Beim Rückzug des Rekurses? Läßt man aber die Anwendbarkeit von Art. 19 auch auf diese gerichtlichen Erledigungen zu, dann ist erstens der Artikel keine Revisionsbestimmung mehr, und zweitens ist nicht einzusehen, weshalb er dann nicht auch auf den Fall anwendbar sein sollte, wo überhaupt nicht rekurriert wurde, und warum nicht auf den einer Vereinbarung zwischen Kantonen, und endlich, warum nicht auf jede verbindlich gewordene Regelung? Warum sollte das Bedürfnis nach Zuverlässigkeit einerseits und Korrekturmöglichkeit anderseits verschieden sein, je nach der Art des Zustandekommens der verbindlichen Regelung? Art. 19 kann bei jeder zustandekommenden verbindlichen Regelung den gleichen Dienst leisten, und dieser Dienst ist bei allen erwünscht. Man wird sich allerdings hüten müssen, solche Verbindlichkeiten künstlich konstruieren zu wollen, auch dort, wo der Wille, sich zu verpflichten, nicht vorhanden war.

Wenn man daraus schließt, daß Art. 19 auf jede verbindliche Regelung anwendbar sei, dann darf doch unter dem sogenannten «erledigten Fall» nicht der Konkordatsfall verstanden werden. Gemeint ist die rechtskräftige Festlegung dessen, was zu geschehen habe. Ein Fall ist also auch dann rechtskräftig erledigt, wenn beschlossen oder vereinbart ist, er sei als Konkordatsfall zu behandeln. Auch der Beschluß, den Fall nicht oder nicht mehr konkordatsmäßig zu behandeln, weil er vermeintlich beendet ist, kann als rechtskräftige Erledigung im Sinne von Art. 19 gelten.

3. Nichtanwendbarkeit von Art. 19

Hat somit die Art, wie eine verbindliche Regelung zustande gekommen ist, keinen Einfluß auf die Anwendbarkeit von Art. 19, so fragt sich, ob es auch gleichgültig sei, was geregelt wurde. Unseres Erachtens ist beispielsweise Art. 19 auf die Regelung von Art und Maß der Unterstützung nicht anwendbar⁸⁾. Für diese Ansicht sprechen folgende Gründe:

Art. 19 gibt die Möglichkeit, auf rechtsverbindlich erledigte Fälle zurückzukommen. Um aber diesen Regelungen eine gewisse Endgültigkeit zu verleihen, läßt er ein Zurückkommen nur unter erschwerenden Bedingungen zu, und insbesondere nur dann, wenn die Erledigung als offensichtlich erscheint. Diese ratio legis kann aber bei Art und Maß der Unterstützung keine Rolle spielen, da es sich hier immer um Beschlüsse handeln wird, die ihrer Natur nach wohl verbindlich, aber gerade *nicht endgültig* sein sollen und wollen. Die praktische Armenpflege muß sich den sich veränderten Verhältnissen anpassen können; sie muß in der Festlegung von Art und Maß der Unterstützung den veränderten

⁸⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 20. Dezember 1937 (E 1938, 9).

Verhältnissen verständnisvoll und anschmiegsam Rechnung tragen. Auch hier kommen verbindliche Beschlüsse zustande; Art. 9 regelt das Wie. Diese Beschlüsse sind aber nur verbindlich, bis sie durch einen andern Beschluß ersetzt werden. Das ergibt sich auch aus Art. 9, Abs. 1, der ausdrücklich mit Veränderungen im Laufe der Behandlung eines Konkordatsfalles rechnet. Art. 19 ist hier einfach überflüssig, weil die Anpassungsmöglichkeiten von Art. 9 genügen.

Bei andern Regelungen stößt die Anwendung von Art. 19 auf keine Bedenken. Art. 19 ist demnach auf alle verbindlich geregelten Fragen mit Ausnahme derjenigen von Art und Maß der Unterstützung anwendbar.

4. Das Verfahren

Wie ist zu verfahren, wenn ein Kanton Art. 19 des Konkordates anrufen will? Das Eidg. JPD hat folgenden Weg vorgeschlagen:

Ein Kanton, der zum Beispiel einen Entscheid der Rekursinstanz, gestützt auf Art. 19, anfechten will und diese Instanz ersucht, auf den Entscheid zurückzukommen, muß nötigenfalls das Streitverfahren gemäß Art. 17 des Konkordates einleiten, nötigenfalls, d. h. wenn er mit dem andern Kanton nicht etwa sich gütlich einigen will und kann ⁹⁾, und zwar in der Weise, daß er unter Berufung auf Art. 17 einen Beschluß faßt und dem andern Kanton mitteilt, es sei gemäß Art. 19 auf die bestehende Regelung zurückzukommen; zugleich muß er aber auch einen Beschluß fassen über die Regelung, die die Aufzuhebende ersetzen soll. Wenn dann der andere Kanton gegen den ihm mitgeteilten Beschluß nicht rekurriert, wird diese neue Regelung verbindlich. Gleiches Verfahren soll auch Anwendung finden, wenn kein Rekursentscheid vorliegt. Auf den ersten Blick scheint diese Ordnung recht überraschend, aber es sprechen für sie sowohl theoretische als auch praktische Gründe.

a) Die theoretischen Gründe

Art. 19 ist nicht prozessuale Revisionsbestimmung, sondern er umschreibt die materielle Tragweite einmal entstandener Verbindlichkeiten. Es kann daher, wenn über seine Anwendbarkeit Streitigkeiten entstehen, nicht anders gehalten werden, als wenn sonst die Kantone über etwas nicht einig werden können. Das Eidg. JPD ist, wie schon erwähnt wurde, ausschließlich Rekursinstanz, nicht etwa Aufsichtsbehörde, die für die Einhaltung der bestehenden Konkordatsverbindlichkeiten zu sorgen hätte. Es kann deshalb nur im Streitfall entscheiden, und daß ein solcher besteht, kann nur auf dem Wege des Art. 17 festgestellt werden. Das muß auch gelten, wenn es sich um das Zurückkommen auf einen Rekursentscheid handelt, sofern dieses Zurückkommen zu Streitigkeiten zwischen den Kantonen führt. Es ist durchaus möglich, daß sich die Parteien über

⁹⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 4. Mai 1938 (E 1938, 59).

einen solchen Entscheid im gemeinsamen Einverständnis hinwegsetzen. Es muß also auch in diesem Falle zuerst festgestellt werden, daß die Parteien nicht haben einig werden können.

b) Die praktischen Gründe

Mit diesem Vorgehen gewinnt man eine klare und einfache Ordnung. Man erreicht, daß die Rekursinstanz auch dann angerufen werden kann, wenn sie den Fall vorher nicht entschieden hat.

Wenn ein Kanton Art. 19 angewandt wissen will, muß er unter Anrufung von Art. 17 beschließen, daß er die bestehende Erledigung nicht mehr gelten lassen will und sie durch eine im Beschluß bestimmt umschriebene andere ersetzen wolle.

Eine rechtskräftig gewordene Erledigung kann inhaltlich unklar sein, oder es kann sich fragen, ob sie rechtskräftig geworden sei. Diese Fragen können auch im gewöhnlichen Verfahren vor die Rekursinstanz gebracht werden. Trennung ist nicht nötig; eine Partei kann behaupten, es liege keine rechtsverbindliche Erledigung vor, aber eventuell Anwendung von Art. 19 verlangen. Die Rekursinstanz muß dann aber die Fragen auseinanderhalten, d. h. sich klar machen, inwieweit die Erledigung als rechtsverbindlich gestützt auf Art. 19 revidiert werden kann und muß, und inwieweit sie nicht an Art. 19 gebunden ist.

5. Zurückkommen auf erledigte Fälle bei Rechtsirrtum

Nach der Praxis des Eidg. JPD ist auch der Rechtsirrtum korrigierbar, nicht bloß der Tatsachenirrtum¹⁰⁾. Nach Art. 19 wäre der Rechtsirrtum nicht korrigierbar, denn der Text lautet doch nur: «... wenn auf Grund von neu entdeckten Tatsachen oder Beweismitteln, die...»

An der Konkordatskonferenz vom 28. März 1938 ist aber angeregt worden, auch den Rechtsirrtum dem Art. 19 zu unterstellen. Diese Ausdehnung des Art. 19 auf den Rechtsirrtum bedeutet allerdings einen ziemlich kühnen Schritt, an den man bei der Revision des alten Konkordates gar nicht gedacht hatte.

Für diese Ausdehnung sprechen aber starke Gründe. Dem freundeidgenössischen Geiste, der ja eine der Grundlagen des Konkordates ist, würde es widersprechen, wenn ein Rechtsirrtum überhaupt nicht korrigierbar wäre. Es würde dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen, wenn der Kanton, der durch den Rechtsirrtum begünstigt wird, auf seinem unrechtmäßigen Vorteil beharren könnte. Es ist auch zu beachten, daß ein solcher Vorteil auf der andern Seite sich als unrechtmäßiger Nachteil einer Gemeinde oder eines Kantons auswirkt, und daß ein tüchtiger aber nicht rechtskundiger Beamter dafür ver-

¹⁰⁾ Vgl. Entscheid des Eidg. JPD vom 4. Mai 1938 (E 1938, 59).

antwortlich gemacht werden könnte, mit der Folge, daß er unsicher und ängstlich würde, was seinem Wirken in der Armenpflege schaden müßte. Ein gewisser initiativer Geist ist aber für eine solche Aufgabe nötig.

Die große Mehrzahl der das Konkordat Handhabenden sind nicht Juristen. Deshalb brauchen sie einfache, möglichst wenig differenzierte Regeln, die nicht mit Ausnahmen verbrämt sind.

Weil die Korrigierbarkeit des Rechtsirrtums dem Geiste des Konkordates und den Interessen der Armenpflege besser entspricht, wurde sie zugelassen.

§ 5. Rechtsschutz der Bürger

I. Nach der Praxis des Eidg. JPD

«Vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde von Angehörigen der Konkordatskantone gemäß Art. 175, Ziff. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege» (Art. 20).

Heute handelt es sich um den Art. 84, Ziff. c des revidierten Organisationsgesetzes, welcher in Art. 20 des Konkordates zitiert werden sollte. Dieser Artikel ist an und für sich unnötig, da jedem Bürger schon durch Art. 113, Ziff. 3 BV dieses Beschwerderecht eingeräumt wird; es handelt sich also nicht um Konkordats-, sondern um schon bestehendes Bundesrecht, an das das Konkordat nur erinnert, um zu betonen, daß es die bundesrechtliche Regelung nicht antasten will. Das Konkordat will kein Recht des Bürgers, das diesem außerkonkordatlich zustehen würde, antasten, aber es will dem Bürger auch kein Recht erteilen, das er ohne Konkordat nicht hätte.

Die Frage, wann der Bürger staatsrechtliche Beschwerde erheben könne, berührt also das Konkordat nicht. Ob ein Bürger sich gegen eine Verletzung des Konkordates mit staatsrechtlicher Beschwerde wehren könnte, ist nicht eine Frage des Konkordatsrechts. Das Konkordat erwähnt die Möglichkeit der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht nur im Hinblick auf die Möglichkeit, daß durch Verletzung des Konkordates jemand in seinen durch die Bundesverfassung garantierten Rechten verletzt werden kann. Die Verletzung des Konkordates als solche genügt für eine staatsrechtliche Beschwerde nicht, sondern nur dann, wenn darin auch die Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechtes liegt. Das Konkordat gibt dem Bürger aber nach bestehender Praxis *kein* persönliches Recht, keinen Anspruch auf konkordatliche Behandlung ¹⁾. Es wendet ihm, über die auf Grund der bundesrechtlichen Regelung bestehenden, von ihm nicht tangierten Rechte hinaus, eine Wohltat zu. Es ist der Meinung, daß es die Rechte des Bürgers *aus außerkonkordatlichen* Bestimmungen nicht verletze und es will sie nicht verletzen. Für den Fall, daß dies trotzdem geschähe, verweist es ausdrücklich auf die staatsrechtliche Beschwerde.

Formell ermächtigt das Konkordat niemanden zur staatsrechtlichen Beschwerde. Die Legitimation muß aus deren Regelung im Organisationsgesetz

¹⁾ Wir können diese Auffassung nicht teilen und werden im nachfolgenden Abschnitt noch darauf zurückkommen.

kommen. Ein Bürger kann nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde verlangen, daß er konkordatlich behandelt werde, weil er auf diese Behandlung keinen Rechtsanspruch hat. Die staatsrechtliche Beschwerde schützt den Bürger nur in solchen Rechten, die ihm auf Grund außerkonkordatlicher Bestimmungen zukommen, namentlich aus Art. 45 BV. Sie schützt ihn aber gegen Verletzung dieser Rechte auch dann, wenn sie in falsch verstandener Anwendung des Konkordates erfolgen würde. Richtig verstanden will das Konkordat in diese Rechte nicht übergreifen. Das Konkordat kennt nur Konkordats- und Nichtkonkordatsfälle. Im Konkordatsfall wird der Bürger besser behandelt, als die bundesrechtliche Regelung verlangt, im Nichtkonkordatsfall darf er nicht schlechter behandelt werden. Sollte letzteres doch geschehen, dann hätte der Bürger das Recht, staatsrechtliche Beschwerde zu erheben; dieses Recht wird ihm aber nicht durch das Konkordat eingeräumt, sondern durch die Bundesverfassung und durch die Regelung der staatsrechtlichen Beschwerde in Art. 84 OG.

II. Kritik der Praxis

Art. 113 BV gewährt den Bürgern eine Beschwerde wegen Verletzung von Konkordaten. In den Kreisen, die sich intensiv mit dem Konkordat abgeben, herrscht nun aber die Ansicht, die Angehörigen von Konkordatskantonen hätten nur dann ein Beschwerderecht, wenn durch Verletzung der konkordatlichen Bestimmungen auch ein Recht, das dem Bürger durch die Bundesverfassung garantiert sei, verletzt werde. Es wird also die Auffassung vertreten, das Konkordat gebe dem Bürger kein persönliches Recht, keinen Anspruch auf konkordatliche Behandlung ¹⁾. Der einzelne Bürger müßte also zufrieden sein, wenn die ihm durch die Bundesverfassung — namentlich durch Art. 45 und 48 — gewährten Rechte nicht angetastet würden; was ihm durch das Konkordat mehr zugesprochen werde, sei eine Wohltat, auf die er keinen Anspruch habe. Infolge einer solchen Auslegung von Art. 20 wird aber der Bürger zum einfachen Objekt des Konkordates. Er ist dadurch der Willkür der Kantone unterworfen. Seine konkordatliche Behandlung hängt einzig und allein von der Gewissenhaftigkeit der das Konkordat handhabenden Beamten ab.

Unseres Erachtens hat ein Bürger eines Konkordatskantons den Anspruch darauf, daß das, was durch das Konkordat bestimmt wird, auch immer Geltung hat, und daß die Kantone nicht befugt sein sollen, nach Willkür zu handeln. Wenn ein Kanton einem Konkordat beigetreten ist, das seinen Bürgern mehr Rechte gewährt als die Bundesverfassung, dann hat auch der einzelne Bürger einen Anspruch darauf, daß das Konkordatsrecht wie Gesetzesrecht ausgelegt werde, daß also dieses Mehr ihm auch gewährt werde. Deshalb gibt die Bundesverfassung durch Art. 113, Ziff 3 dem Bürger eine staatsrechtliche Beschwerde

¹⁾ Protokoll über die Beratungen zur Revision des Konkordates über wohnörtliche Armenfürsorge.

wegen Verletzung eines Konkordates. Nehmen wir beispielsweise an, ein Bürger eines Konkordatskantons, der in einem andern ebenfalls dem Konkordat beigetretenen Kanton wohnt, sei dauernd unterstützungsbedürftig. Nach Bundesrecht könnte er in seinen Heimatkanton heimgeschafft werden, nach Konkordatsrecht nur dann, wenn er infolge von Liederlichkeit unterstützungsbedürftig ist. Der Wohnkanton faßt nun, um sich dieses lästigen Falles zu entledigen, den Heimschaffungsbeschluß unter der Begründung, die Armut sei auf Liederlichkeit zurückzuführen. Nach Bundesrecht wäre diese Heimschaffung zulässig, und der Bürger wäre nach der im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Auffassung nicht zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, da ja kein ihm zustehendes verfassungsmäßiges Recht verletzt wird. In einem solchen Fall muß aber unseres Erachtens die staatsrechtliche Beschwerde zulässig sein. Gegenstand einer staatsrechtlichen Beschwerde kann auch die in Form einer Verfügung erfolgte Feststellung der Armenbehörde sein, der Bedürftige sei im Zeitpunkt seiner Wohnsitznahme im Wohnkanton infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen dauernd arbeitsunfähig gewesen und habe deshalb keinen Unterstützungswohnsitz erworben (vgl. Art. 2, Abs. 5).

Wenn diese Möglichkeit nicht gewährt wird, würde es also nur von der Gewissenhaftigkeit des den Konkordatsfall behandelnden Beamten in der Heimat abhängen, ob der betreffende Bürger heimgeschafft werden solle oder nicht. Er selber hätte höchstens das Recht, seinen Heimatkanton darauf aufmerksam zu machen. Eine solche Auslegung von Art. 20 scheint uns unhaltbar zu sein, da dadurch den Kantonen die Möglichkeit gegeben würde, die Bestimmungen des Konkordates nach Willkür abzuändern.

Das Konkordat wird vertragsmäßig begründet und aufgehoben; aber wenn es gilt, gilt es als ein Stück der objektiven Rechtsordnung, nicht bloß als Vertragsverhältnis unter den Kantonen ²⁾).

2) Vgl. Burckhardt, a. a. O., S. 79; Anm. 2.

§ 6. Die Behandlung von Nichtkonkordatsfällen

«In Auslegung von Art. 45, Abs. 3 der Bundesverfassung wird vereinbart, daß in Nichtkonkordatsfällen die Unterstützungsbedürftigkeit eines Angehörigen der Konkordatskantone erst dann als dauernd zu betrachten ist, wenn die Unterstützung durch den Wohnkanton mindestens einen Monat angedauert hat. Dies gilt jedoch nicht für Personen, die vor dem Zuzug keinen festen Wohnsitz hatten oder die schon vom Zuzug an unterstützungsbedürftig waren» (Art. 21). Der Ausdruck «in Auslegung von Art. 45, Abs. 3 der Bundesverfassung» wurde aus dem alten Konkordat übernommen. Er ist ungenau. Das Konkordat maß sich nicht an, Art. 45 «auszulegen». Das ist auch gar nicht nötig. Art. 21 ist einfach eine Vereinbarung des Inhalts, daß in Nichtkonkordatsfällen die Unterstützungsbedürftigkeit erst dann als dauernd zu betrachten ist, wenn sie mindestens einen Monat gedauert hat.

Aus dem Wortlaut des Art. 45, Abs. 3 BV kann man lediglich entnehmen, daß ein Wohnkanton einem Niedergelassenen die Niederlassung entziehen könne, sofern dieser *dauernd* der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fällt, und der Heimatkanton die Unterstützung am Wohnort nicht übernehmen will. Das bedeutet gewissermaßen, daß der Wohnkanton die erste Nothilfe auf sich nehmen muß und daß der Niederlassungsentzug nur dann zulässig ist, wenn es erwiesen ist, daß der Unterstützungsbedürftige dauernd unterstützt werden müßte ¹⁾. Nach neuerer Praxis des Bundesgerichtes kann im Gegensatz dazu ein Bedürftiger selbst dann in dauernder Art und Weise der öffentlichen Wohltätigkeit des Wohnkantons zur Last fallen, wenn er noch nicht unterstützt worden ist ²⁾. Es ist also nicht Art. 21 des Konkordates, der bestimmt, ob ein Kanton überhaupt vorübergehend unterstützen müsse, sondern Art. 45 BV, und Streitigkeiten hierüber entscheidet das Bundesgericht ³⁾.

Art. 21 des Konkordates bestimmt lediglich, wie lange mindestens der Wohnkanton vorübergehende Unterstützung zu leisten hat. Bei der Abfassung dieses Artikels wurde demnach vereinbart, daß Angehörige der Konkordatskantone erst dann dauernd unterstützungsbedürftig seien, wenn sie einer mindestens einen Monat andauernden Unterstützung bedürften.

¹⁾ Vgl. Gubler, Interkantonaies Armenrecht, S. 21—22; Gander, System der wohnörtlichen Armenpflege, S. 21—22.

²⁾ Vgl. BGE 65 I 221; 56 I 14; 66 I 33.

³⁾ Schreiben der Polizeiabteilung des Eidg. JPD vom 18. November 1937 (E 1938, 16). Vgl. auch Albisser, H., a. a. O., S. 154.

Es ist nun fraglich, ob eine solche Bestimmung nicht der bundesrechtlichen Regelung widerspreche ⁴⁾). Die Bundesverfassung sagt nirgends, wie lange eine Unterstützung dauern müsse um den Niederlassungsentzug zu rechtfertigen. Es könnte demnach auch eine, zwei oder drei Monate dauernde Unterstützung als eine vorübergehende betrachtet werden. Mangels einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift ist es schwierig zu bestimmen, nach Ablauf welcher Frist sich die vorübergehende Unterstützung in eine dauernde verwandelt. Im allgemeinen ist es leichter, festzustellen, ob die armuterzeugenden Ursachen vorübergehenden — Unfall, akute Krankheiten u. a. m. — oder im Gegensatz dazu dauernden Charakter aufweisen, aus dem geschlossen werden darf, daß die Unterstützung nicht nur vorübergehend sein wird. Um also entscheiden zu können, ob ein Fall der dauernden Unterstützung bedürfe, werden immer die Elemente, die den Zustand der Dauerhaftigkeit begründen, geprüft werden müssen ⁵⁾). Nach der bundesgerichtlichen Praxis kann niemals zum voraus eine feste Frist festgesetzt werden ⁶⁾).

Wenn aber das Konkordat eine Frist bestimmt, so geschieht dies nur im wohlverstandenen Interesse der Angehörigen der Konkordatskantone, die aus irgendeinem Grund — insbesondere bei Vorliegen des Tatbestandes von Art. 2, Abs. 5 oder bei nichterfüllter Wartefrist — nicht konkordatsgenössig werden konnten. Es handelt sich um eine Schonfrist, welche zudem eine bessere Beurteilung des Falles zuläßt. Selbst in einem Fall, welcher schon von Beginn an hoffnungslos aussieht, will man die Frist gelten lassen; man will doch noch zusehen, ob nicht eine Möglichkeit bestehe, daß der Bedürftige auf eine andere Weise Hilfe erhalte.

Diese Schonfrist wird hingegen denjenigen Unterstützungsbedürftigen nicht gewährt, welche vor dem Zuzug keinen festen Wohnsitz hatten oder schon vom Zuzug an unterstützungsbedürftig waren. Das bedeutet aber nicht, daß sie nicht unterstützt werden müssen; nur ist hier nicht Art. 21 des Konkordates maßgebend, sondern allein Art. 45, Abs. 3 BV. Wie schon im allgemeinen Teil dargelegt wurde, kann ein Kanton einem Bürger eines andern Kantons wegen Verarmung die Niederlassung nicht verweigern. Er muß ihn zunächst unterstützen, sofern nicht sofort nachgewiesen werden kann, daß es sich um dauernde Unterstützungsbedürftigkeit handelt; der Wohnkanton hat es allerdings in der Hand, den Unterstützungsbedürftigen sofort heimzuschaffen, sofern der Heimatkanton für die notwendige Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht aufkommt. Würde in einem solchen Fall die Frist von einem Monat nicht eingehalten, dann wäre nicht Art. 21 des Konkordates verletzt, und im Streitfalle wäre nicht das Eidg. JPD zuständig, sondern das Bundesgericht.

4) Nach bundesgerichtlicher Praxis besteht keine bestimmte Frist zum Entscheid, ob es sich um dauernde Unterstützung handelt oder nicht. Vgl. BGE 64 I 394.

5) Ueber die Bestimmung der Dauerhaftigkeit der Unterstützung vgl. Louis Python, a. a. O., S. 11—14.

6) 53 I 291; 64 I 394; 58 I 43; 64 I 396/397; 65 I 221; 71 I 12, 240; 56 I 14; 71 I 246.

Sollte der betreffende Bürger glauben, er sei durch das Vorgehen des Kantons, welcher ihm die Niederlassung entzieht, in seinem durch die Verfassung garantierten Recht auf Niederlassung verletzt worden, dann könnte er eine staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht richten. Nur dieses wäre zuständig, da ein Bürger, welcher in seinen durch die Verfassung garantierten Rechte verletzt wird, seine Beschwerde, gemäß Art. 84, Ziff. a OG und gemäß Art. 113, Ziff. 3 BV an das Bundesgericht richten muß.

Es stellt sich aber noch eine letzte Frage. Wie ist es, wenn ein Kanton den Pflichtmonat *k o n k o r d a t s w i d r i g*, also in Verletzung von Art. 21 nicht gewährt? Kann sich der Bürger beim Bundesgericht beschweren, mit Aussicht auf Erfolg, und kann der Heimatkanton an die Rekursinstanz gemäß Art. 17 des Konkordates rekurrieren?

Ersteres nach der Praxis nur dann, wenn auch die bundesrechtliche Regelung verletzt ist. Letzteres ist zu bejahen. Der Beschluß des Heimatkantons wäre, gemäß Art. 17, lit. d, ein solcher, der unter die Worte: «oder sonst einen Beschluß über die Anwendung des Konkordates» fällt.

Quellen und Literatur

Quellen:

Eidgenössische Gesetzessammlung.

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, amtliche Sammlung.

Praxis des Schweizerischen Bundesgerichtes.

Amtliche Jahres- und Rechenschaftsberichte der kantonalen Regierungen.

Bern: Entscheide, veröffentlicht in der Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen.

Tessin: Legge sulla pubblica assistenza 17 luglio 1944.

Das interkantonale Konkordat betr. wohnörtlicher Armenfürsorge vom 16. Juni 1937.

Literatur:

Affolter A., Grundzüge des Schweiz. Staatsrechts, Zürich 1904.

Albisser H., Das Unterstützungskonkordat, Zürich 1944.

Aubert Ch., La liberté d'établissement des confédérés, Genève 1939.

Barchi P., Organizzazione dei comuni ticinesi, Diss., Lausanne 1926.

Briner L., Die Armenpflege des Kindes in der Schweiz, Diss., Bern 1925.

Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht, 1891.

Burckhardt W., Kommentar der Schw. Bundesverfassung, 3. Auflage 1931.

Einführung in die Rechtswissenschaft, Zürich 1939.

Düby O., Das Konkordat betr. 1. Unterstützung nach den Entscheiden des BR. 2. ergänzte Auflage 1930 und Ergänzungsausgaben 1932 und 1935.

Egger A., Das Familienrecht des Schw. Zivilgesetzbuches, Zürich 1914.

Fleiner F., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen 1923.

Frick S., Die Gleichheit aller Schweizer vor dem Gesetz, Zürich 1945.

Gabuzzi, Pubblica assistenza (Repertorio giurisprudenza patria), 1890.

Gander H., Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, Diss., Bern 1937.

Geiser K., Geschichte des Armenwesens im Kt. Bern, Bern 1894.

Giacometti Z., Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 1941.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweiz. Bundesgerichts, 1933.

Granito A., Questioni pregiudizionali, Roma 1924.

Gubler E., Interkantonales Armenrecht, Diss., Bern 1917.

Helbling K., Die Schweizerische Armenpflege, Diss., Zürich 1907.

Honegger A., Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz, Diss., Bern 1931.

Kambli C. W., Das Verhältnis von bürgerlicher und territorialer Armenpflege, Zürich 1874.

Lampert U., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1918.

Planta, von, Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaat, 1877.

Python L., Die Rechtssprechung des Bundesgerichtes auf dem Gebiete der interkantonalen Armenpflege, Zürich 1945.

Räber J., Die Schweizerische Armenpolizei, Diss., Zürich 1899.

Ratzinger G., Geschichte der kirchlichen Armenpflege, Freiburg in Br. 1868.

Riggenbach B., Das Armenwesen der Reformation, Basel 1883.

Roscher W., System der Armenpflege, Stuttgart und Berlin 1906.

Ruck E., Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1933.

Ruth M., Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, 1934

Das Schweizerbürgerrecht, Basel 1937.

Sauser-Hall G., La nationalité en droit suisse, Berne 1921.

Schollenberger, Die Freizügigkeit.

Schmid und Wild, Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz, Zürich 1914.

Das organisiert freiwillige Armenwesen in der Schweiz, Zürich 1914.

Wild A., Zivil- und armenrechtliche Fürsorge in der Schweiz, Zürich 1918.

Soziale Fürsorge in der Schweiz, Zürich 1919.

Ein Gang durch die Wohlfahrtspflege der Schweiz,

Neujahrsblatt der Hilfsgenossenschaft in Zürich, Zürich 1934.

Wild M., Die interkantonale Armenpflege, Diss., Zürich 1927.

Zeitschriften:

Zeitschrift für schweizerisches Recht.

Der Armenpfleger: Beilage zum schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung.

Repertorio giurisprudenza patria.

Rivista di diritto pubblico.

